

Université Panthéon-Assas

**école doctorale George Vedel – Droit public interne,
science administrative et science politique**

Thèse de doctorat en science politique

Les effets des programmes du Fonds Social Européen pour les femmes dans le milieu rural polonais



Université Panthéon-Assas

Amélie Bonnet

Sous la direction de M. Yves Surel, Professeur.

Membres du jury : M. François Bafoil, DR CNRS / Sciences po CERI - Président
M. Gilles Lepasant, DR CNRS / Géographie-Cités - Rapporteur
M. Pierre Muller, DR CNRS / Sciences po CEE - Rapporteur
Mme Natacha Gally, MCF, Université Paris 2 - Suffragant
Mme Nathalie Morel, Professeure / Sciences po CEE - Suffragant



Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier M. Yves Surel, pour avoir suivi ce travail sur ce terrain nouveau que pouvait paraître la Pologne, et pour son exigence en matière théorique. Cette dernière m'aura permis de mieux orienter mon sujet et d'être plus rigoureuse dans la liaison théorie-empirie.

Je remercie également M. François Bafoil pour la confiance qu'il a témoignée à mon égard depuis mon année de Master à l'IEP de Paris ; pour ses conseils dans le choix initial de ce sujet (les fonds structurels), pour le choix des terrains d'investigation (les trois régions) et pour son suivi continu de mes travaux. Je le remercie également pour toutes les opportunités professionnelles qui se sont présentées à moi ces dernières années et dont il est à l'origine.

Je remercie par ailleurs tous les autres membres du jury qui ont accepté de lire ce travail et de me faire part de leurs commentaires, remarques et questions.

Cette thèse est le fruit de six années de travail, dont plusieurs mois passés à arpenter la campagne polonaise et à y rencontrer les différents acteurs impliqués dans ce sujet. Je remercie donc toutes les personnes que j'ai croisées en Podkarpackie, Zachodniopomorskie et Łódzkie, qui m'ont accordé de leur temps en m'accueillant toujours avec gentillesse et politesse ; qui m'ont reçue chez elles avec beaucoup de chaleur mais aussi, parfois, sous l'effet de la curiosité ; qui m'ont témoigné de leur quotidien tantôt avec tristesse, tantôt avec colère, tantôt avec humour. Je remercie également toutes les personnes qui m'ont aidée à organiser mes entretiens, en me facilitant des contacts, en m'offrant un local à disposition, ou simplement en m'indiquant le chemin ! Je me souviens de chaque rencontre.

Je remercie enfin ce pays tout entier qu'est la Pologne et qui m'a tant apporté depuis dix ans, et qui est bien évidemment beaucoup plus qu'un simple objet de recherche ou de travail. Une pensée émue me vient pour ma « famille de Pologne », à Łódź et à Sieradz, que cette thèse m'aura permis de rencontrer enfin.

Last but not least, je remercie tous ceux – famille, amis, collègues – qui m'ont soutenue durant toutes ces années et en particulier durant la phase de rédaction, ainsi

que dans les moments plus difficiles encore. J'adresse un remerciement particulier à mes parents, pour leur présence morale (et financière) qui n'a jamais failli, pour leurs relectures aussi (!) ; et parce qu'eux seuls savent à quel point c'était important.

Les effets des programmes du Fonds Social Européen pour les femmes dans le milieu rural polonais.

Résumé : Cette thèse porte sur la mise en œuvre du Fonds Social Européen (FSE) en Pologne et son impact sur les femmes vivant en milieu rural. L'objectif est d'analyser l'intervention concrète de l'Union européenne au niveau local dans le domaine de l'emploi et du social ; d'identifier les spécificités ou particularités locales qu'elle rencontre dans les zones rurales polonaises, s'agissant des femmes ; d'observer la manière dont les différents acteurs mettant en œuvre les programmes cofinancés par le FSE se mobilisent et à quelle fin, comment les bénéficiaires elles-mêmes y répondent et avec quels effets.

Ce travail se situe dans le champ théorique de l'Européanisation des politiques publiques, considérée ici comme un processus d'ajustement des institutions, des idées et des intérêts, exprimés à un niveau régional et infrarégional et sous l'angle des interactions entre acteurs. Une dimension microsociologique est ajoutée en fin de thèse, destinée à questionner les limites de la dynamique d'ajustement.

Après un retour historique permettant de saisir la spécificité du cas polonais en termes de situation des femmes, d'espace rural, de marché de l'emploi et d'équilibre territorial, nous adoptons une démarche comparative entre trois régions ayant des profils économiques, sociaux et ruraux bien différents : la région Podkarpackie, située au sud-est du pays, la région Łódzkie, au centre, et la région Zachodniopomorskie, au nord-ouest. Nous nous appuyons entre autres sur une recherche empirique de plusieurs mois effectuée dans chaque région, et sur un corpus de 152 entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs du FSE et de leurs bénéficiaires.

Descripteurs : *Européanisation, Fonds Social Européen, Genre, Espace rural, Politique d'emploi, Politique régionale, Egalité hommes-femmes, Pologne.*

The effects of the European Social Fund programs for women in rural Poland.

Abstract : This research deals with the implementation of the European Social Fund (ESF) in Poland and its impact on women living in rural areas. Our aim is to study the concrete action of the European Union at the local level in the field of employment and social integration; to identify the specific aspects of Polish rural areas and rural women's situation to which ESF programs are confronted; to analyze the way the

different actors mobilize for implementing these programs, how female beneficiaries react to them and what the effects are.

Our theoretical field is the Europeanization of public policy, who is considered here as an adjustment process of institutions, ideas and interests, expressed at a regional and sub-regional level and through actors' interactions. We add a micro-sociological dimension to our work, in order to question the limits of this process.

We begin with a historical return to understand the specificity of the Polish case regarding the situation of women, rural areas, the labor market and the territorial balance; then we develop a comparative approach between three Polish regions presenting different economic, social and rural backgrounds: Podkarpackie, a region located in the southeast of the country, Łódzkie, in the center, and Zachodniopomorskie, in the northwest. The comparison is based inter alia on a several month empirical research, conducted in each region, and on 152 semi-structured interviews with ESF actors and their beneficiaries.

Keywords : Europeanization, European Social Fund, Gender, Rural areas, Employment policy, Regional policy, gender equality, Poland.

Principales abréviations

AWS	Alliance électorale Solidarność
BAEL	<i>Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności</i> [Enquête sur la population active]
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CCA	Cadre communautaire d'appui
CE	Commission européenne
CEE	Communauté économique européenne
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CPE	Congé parental d'éducation
CPK	<i>Centrum Praw Kobiet</i> [Centre des droits des femmes]
DG	Direction générale
FEDER	Fonds européen de développement économique et régional
FMI	Fonds Monétaire International
FSE	Fonds Social Européen
GOPS	<i>Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej</i> [Centre d'aide sociale d'une commune rurale]
GUS	<i>Główny Urząd Statystyczny</i> [Office national des statistiques]
IDE	Investissement direct étranger
IPiSS	<i>Instytut Pracy i Spraw Socjalnych</i> [Institut du travail et des affaires sociales]
IROP	<i>Integrated Regional Operational Programme</i> [Programme opérationnel régional intégré]
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i> [Instrument structurel de préadhésion]
IVG	Interruption volontaire de grossesse
JAP	<i>Joint Assessment Paper</i>
KGW	<i>Koło Gospodyń Wiejskich</i> [Cercle de femmes rurales]
KPDZ	<i>Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia</i> [Plan national d'action pour l'emploi]
LFS	<i>Labour Force Survey</i>
LPR	<i>Liga Polskich Rodzin</i> [Ligue des familles polonaises]

MGOPS	<i>Miejsko-gminny Ośrodek Pomocy Społecznej</i> [Centre d'aide sociale d'une commune semi-rurale]
MOC	Méthode Ouverte de Coordination
MOPS	<i>Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej</i> [Centre d'aide sociale d'une commune urbaine]
MPiPS	<i>Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej</i> [Ministère du travail et de la politique sociale]
MSE	Modèle social européen
NPM	<i>New Public Management</i>
NPR	<i>Narodowy Plan Rozwoju</i> [Plan de développement national]
NSRR	<i>Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego</i> [Stratégie nationale de développement régional]
NSWZiRZL	<i>Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich</i> [Stratégie nationale pour la croissance de l'emploi et le développement des ressources humaines]
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPS	<i>Ośrodek Pomocy Społecznej</i> [Centre d'aide sociale]
OPZZ	<i>Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych</i> [Alliance polonaise des syndicats]
PAMT	Politique(s) active(s) du marché du travail
PAN	Plan d'action national
PAN	<i>Polska Akademia Nauk</i> [Académie polonaise des Sciences]
PAOW	<i>Program Rozwoju Obszarów Wiejskich</i> [Programme de développement des espaces ruraux]
PARP	<i>Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości</i> [Agence polonaise pour le développement de l'entrepreneuriat]
PARR	<i>Polska Agencja Rozwoju Regionalnego</i> [Agence polonaise de développement régional]
PCPR	<i>Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie</i> [Centre d'aide aux familles]
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PGR	<i>Państwowe Gospodarstwo Rolne</i> [Exploitation agricole d'Etat]

PHARE	Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique
PHARE SEC	<i>Poland and Hungary Assistance for Economic Restructuring - Social and Economic Cohesion</i> [Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique - Cohésion économique et sociale]
PIB	Produit Intérieur Brut
PiS	<i>Prawo i Sprawiedliwość</i> [Droit et Justice]
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PO	Programme opérationnel
PO	<i>Platforma Obywatelska</i> [Plateforme civique]
POKL	<i>Program Operacyjny Kapitał Ludzki</i> [Programme opérationnel Capital Humain]
PO RPW	<i>Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej</i> [Programme opérationnel Développement de la Pologne orientale]
POUP	Parti ouvrier unifié polonais
PUP	<i>Powiatowy Urząd Pracy</i> [Bureau du travail du powiat]
PSL	Parti paysan polonais
ROPS	<i>Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej</i> [Centre régional de la politique sociale]
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i> [Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural]
SAU	Surface agricole utile
SDPL	<i>Socjaldemokracja Polska</i> [Social démocratie polonaise]
SEE	Stratégie Européenne pour l'Emploi
SGH	<i>Szkoła Główna Handlowa</i> [Ecole des hautes études commerciales]
SLD	<i>Sojusz Lewicy Demokratycznej</i> [Alliance de la gauche démocratique]
SPE	Service(s) public(s) de l'emploi
SPO RZL	<i>Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich</i> [Programme opérationnel sectoriel Développement des ressources humaines]
UD	<i>Unia Demokratyczna</i> [Union démocratique]
UEM	Union économique et monétaire
UM	<i>Urząd Marszałowski</i> [Office du Maréchal]
UP	<i>Unia Pracy</i> [Union du travail]

UW *Unia Wolności* [Union de la liberté]
WUP *Wojewódzki Urząd Pracy* [Bureau régional du travail]

Sommaire

Introduction	25
Présentation de la thèse	25
Motivations.....	26
Plan de l'introduction	29
1. Une triple dimension européenne.....	29
1.1. La politique européenne de l'emploi	29
1.2. Politique d'égalité hommes-femmes et <i>gender mainstreaming</i> au niveau européen.....	36
1.3. Le Fonds Social Européen (FSE) et la politique de cohésion	40
1.4. L'enjeu du cas polonais.....	45
2. L'eupéanisation comme cadre théorique général	47
2.1. Aux origines du concept d'eupéanisation : approches initiales de l'intégration européenne et analyse des politiques publiques européennes	48
2.1.1. Les approches initiales de l'intégration européenne : néo-fonctionnalisme, intergouvernementalisme, intergouvernementalisme libéral.....	48
2.1.2. Le champ de l'analyse des politiques publiques européennes à partir des années 1980	53
2.2. L'eupéanisation, un concept en évolution	56
2.2.1. Différentes définitions possibles de l'eupéanisation	56
2.2.2. Une définition en termes d'interactions : pertinence du choix	59
2.3. Un cadre d'analyse qui découle logiquement de la définition choisie : les « trois I » (institutions, intérêts, idées).....	60
2.3.1. Ce que nous enseignent les modèles d'analyse <i>top-down</i> et <i>bottom-up</i>	61
Le modèle de la causalité séquentielle : modes de séquençage et logiques du changement domestique	61
Pour une approche <i>bottom-up</i> de l'intégration européenne	65
2.3.2. Le modèle des « trois I » : définition et application pratique	66
2.3.3. Envisager des hypothèses alternatives pour une vision plus juste de l'impact de l'Europe.....	69
2.3.4. Le processus d'eupéanisation schématisé dans un cadre élargi	70
2.3.5. La dépendance du chemin (<i>path dependence</i>).....	70
2.4. L'eupéanisation dans le cas d'un pays d'Europe centrale	72
2.4.1. Spécificités des pays d'Europe centrale et orientale : héritage de l'histoire et enjeux de l'intégration	72
2.4.2. Envisager l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale.....	75
L'eupéanisation appliquée à la phase de préadhésion.....	75
L'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale « aujourd'hui ».....	83

Vers une meilleure prise en compte des acteurs	83
L'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale au prisme des « trois i ».....	85
3. Problématique de recherche et déclinaison empirique.....	86
3.1. Deux niveaux d'analyse pour le questionnement	86
3.1.1. Une approche « par les acteurs ».....	86
3.1.2. Une approche microsociologique	89
3.2. Application empirique : la mise en œuvre du FSE en Pologne.....	90
3.2.1. Organisation générale de l'intervention du FSE 2007-2013.....	90
3.2.2. Ciblage sur deux priorités régionales	92
3.2.3. Types de projets réalisés et cibles.....	94
4. Une comparaison entre trois régions	96
4.1. Comparaison, analyse des politiques publiques et intégration européenne	96
4.2. L'intérêt de s'intéresser à l'Est.....	97
4.3. La région comme niveau d'analyse	98
4.4. Une comparaison infranationale	101
4.5. Comparaisons implicites et « sous-comparaisons ».....	102
4.6. Construction de la comparaison : justification des cas et principaux indicateurs	103
5. Méthodologie de la recherche de terrain, hypothèses et hypothèses explicatives.....	107
5.1. Méthodologie	107
5.2. Hypothèses et hypothèses explicatives.....	110
5.2.1. L'impact du FSE sur les « trois i » chez les acteurs de la mise en œuvre des projets	110
5.2.2. L'hypothèse d'une variable externe ou globale.....	111
5.2.3. L'hypothèse de variables endogènes : des facteurs spécifiques au milieu rural sur la place des femmes dans l'emploi.....	114
6. Plan de la thèse	117
<i>Première partie.....</i>	<i>119</i>
<i>L'héritage du communisme : politiques d'emploi, marchés du travail et situation des femmes</i>	<i>119</i>
<i>Chapitre I : Retour sur des fondamentaux de l'histoire polonaise.....</i>	<i>121</i>
Introduction.....	121
1. L'égalité hommes-femmes dans la République nobiliaire de Pologne-Lituanie.....	125

2. La période des partages (1772-1918) : la « Mère polonaise » au service de la Nation.....	126
2.1. Les trois partages successifs de la Pologne, 1772-1795.....	126
2.2. Tentatives d'aliénation de la culture polonaise par les puissances occupantes.....	127
2.3. Le rôle des femmes dans la sauvegarde de la « Nation ».....	128
3. Le rôle déterminant de l'Eglise dans la résistance nationale.....	130
3.1. Brève histoire de l'influence de l'Eglise en Pologne.....	130
3.2. Survie et renforcement de l'Eglise après la seconde guerre mondiale.....	131
Conclusion.....	132
<i>Chapitre II : L'héritage du communisme : évolution du marché du travail, des structures sociales et de l'emploi féminin.....</i>	<i>135</i>
Introduction.....	135
1. 1945-1948 : L'ère de la reconstruction et des premières réformes agraires	136
1.1. Premières réorganisations sociales, territoriales et économiques.....	136
1.2. 1944- 1948 : début de réforme du monde agricole.....	142
1.2.1. Bref retour sur la « question paysanne » depuis le 19 ^{ème} siècle.....	142
1.2.2. La réforme agraire de 1944.....	148
2. 1948-1956 : L'ère du « stalinisme polonais ».....	150
2.1. Une politique d'industrialisation massive qui affecte le territoire.....	150
2.2. La politique d'emploi intensive favorise l'insertion des femmes.....	154
2.3. Dispositions sociales et légales en faveur de l'émancipation.....	155
2.4. L'émancipation des femmes, un trompe-l'œil de l'ère stalinienne.....	157
2.5. 1948-1956 : l'ère de la collectivisation agricole.....	162
2.5.1. La politique de collectivisation : fermes d'Etat et coopératives de production.....	163
2.5.2. Femmes rurales à l'époque stalinienne : l'attrait de l'emploi salarié en milieu urbain.....	165
3. 1956-1970 : Déstalinisation et « communisme national ».....	169
3.1. Politique économique et politique d'emploi.....	170
3.2. L'impact territorial de la déstalinisation et du « communisme national ».....	172
3.3. Agriculture, monde rural et urbanisation.....	176
3.4. Les femmes à l'heure du « communisme national » : le retour des épouses et des mères.....	178
4. Les années 1970.....	182
4.1. Une politique d'industrialisation et d'emploi qui engendre des contestations sociales.....	182

4.2.	Les mesures touchant le territoire administratif et économique	184
4.3.	Les allers-retours de la politique agricole.....	185
4.4.	Des politiques favorisant la conciliation travail-famille pour les femmes.....	188
5.	Les années 1980 : mouvements ouvriers et mise à l'écart des femmes....	189
5.1.	La <i>Matka Polka</i> au cœur des revendications ouvrières	189
5.2.	Contestations en milieu rural : la défense des traditions	193
5.3.	Emploi féminin en milieu rural et place de l'agriculture : un bilan	195
5.3.1.	Double emploi et féminisation de l'agriculture.....	197
5.3.2.	Exode des femmes rurales, masculinisation de l'agriculture.....	200
	Conclusion	202
	<i>Chapitre III : Bilan de l'héritage communiste : confrontation du « modèle »</i>	
	<i>d'emploi féminin polonais aux modèles occidentaux.....</i>	205
	Introduction.....	205
1.	L'emploi féminin et ses caractéristiques à l'Est et à l'Ouest	206
1.1.	Une évolution différente des trajectoires d'emploi féminin	206
1.2.	Tertiarisation de l'emploi à l'Ouest vs industrialisation et agriculture à l'Est.....	208
1.3.	Emploi féminin et salariat	210
1.4.	A l'Est comme à l'ouest, des marchés du travail très segmentés	211
1.4.1.	Une même ségrégation horizontale	211
1.4.2.	Ségrégation verticale : « plafond de verre » et inégalités salariales.....	214
1.5.	Qualifications et professions « genrées ».....	217
1.6.	Les facteurs de précarité chez les femmes à l'Est et à l'ouest : temps partiel, chômage et bas salaires.....	218
1.6.1.	Le temps partiel : une forme courante d'emploi à l'Ouest, pas à l'Est.....	218
1.6.2.	Le chômage des femmes : une réalité à l'Ouest, un phénomène masqué à l'Est.....	221
1.6.3.	Femmes et bas salaires.....	222
2.	Régimes d'Etats-Providence et articulation travail-famille : quel modèle à l'Est ?.....	222
2.1.	Les modèles d'Etat-Providence occidentaux vus sous l'angle du genre.....	222
2.2.	Quel modèle dans le cas des pays socialistes ?	225
3.	Conscience de genre et mobilisation civile : les différences Est/Ouest....	229
	Conclusion	234
	<i>Deuxième partie</i>	241
	<i>L'héritage de la transition et du postcommunisme, 1990-2004</i>	241

<i>Chapitre I : L'évolution de la politique d'emploi en Pologne de 1990 à 2004 : mise en forme institutionnelle et émergence d'un réseau d'acteurs</i>	243
Introduction	243
1. Eléments de contexte à l'élaboration d'une politique d'emploi	245
1.1. Le choix d'une approche néolibérale de réformes	245
1.2. Politique d'emploi et politiques sociales dans le cadre du référentiel individualiste de marché et de la transformation de l'action publique	248
1.3. De nouveaux défis sociaux : le chômage et son corollaire, la pauvreté.....	253
1.3.1. La définition officielle du « chômeur »	254
1.3.2. La mesure du chômage.....	255
1.3.3. L'apparition de la pauvreté.....	256
2. Les débuts de la politique d'emploi : mesures d'urgence, restrictions progressives et flou institutionnel	258
2.1. Des ambitions de politique sociale ajustées au référentiel de marché	261
2.2. Mesures d'urgence, restriction des compensations et autres mesures passives.....	264
2.2.1. La restriction progressive de l'indemnisation du chômage	264
2.2.2. Des solutions pour atténuer le chômage : indemnités de licenciement et recours massif aux préretraites.....	268
2.3. L'émergence plus tardive des mesures actives dans l'emploi.....	271
2.4. La mise en place d'un réseau d'institutions pour l'emploi	273
2.5. Des dépenses publiques essentiellement passives	275
3. Politique d'emploi et perspective d'adhésion à l'UE	277
3.1. La SEE, cadre d'une nouvelle gouvernance de l'emploi	278
3.2. L'adaptation des pays d'Europe centrale et orientale à la SEE : problèmes de crédibilité et de cohérence.....	280
3.2.1. Ambiguïtés et dysfonctionnements de la SEE.....	282
3.2.2. L'important décalage entre l'Union et les candidats	285
3.3. Première programmation de la politique d'emploi et fonds de préadhésion	289
3.3.1. Le début d'une programmation dans la politique d'emploi à partir de l'année 2000	289
Mesures d'activation et ciblage.....	290
Dispositifs d'incitation à l'emploi.....	291
Territorialisation, individualisation, hybridation.....	292
3.3.2. L'aide communautaire de préadhésion et la programmation future du FSE	293
4. Consolidation du réseau d'acteurs et action collective à la veille de l'adhésion : acteurs et représentations	296
4.1. L'administration du travail	296

4.2.	Le système d'aide sociale et la commune	300
4.2.1.	Nouvelle pauvreté et représentations.....	300
4.2.2.	La reconstruction du système d'aide sociale.....	302
4.2.3.	Les étapes	305
4.2.4.	Pauvreté et chômage des ayants-droits.....	307
4.2.5.	Un système de compensation financière.....	308
4.2.6.	Limites de la décentralisation	310
4.2.7.	Faiblesse des coopérations locales.....	312
4.3.	Les syndicats, les organisations d'employeurs et le dialogue social.....	312
4.3.1.	Organisations syndicales et patronales	313
4.3.2.	Inefficacité du tripartisme	314
4.3.3.	Négociations sectorielles et dans les entreprises.....	315
4.3.4.	Echec du processus d'adhésion à l'UE pour le dialogue social	316
4.3.5.	Conséquences au niveau local	317
4.4.	La société civile.....	317
	Conclusion	322
	<i>Chapitre II : Réforme territoriale et politique régionale : vers la gestion des fonds structurels</i>	<i>325</i>
	Introduction.....	325
	1. Référentiel de marché, territorialisation de l'action publique et gouvernance européenne	326
	2. Les réformes territoriales polonaises : impact limité de l'Union européenne, poids des acteurs domestiques.....	328
2.1.	Exigence d'autonomie locale dans le cadre de la conditionnalité politique.....	328
2.2.	L'exigence de réforme territoriale dans le cadre de l'acquis communautaire.....	330
2.2.1.	L'existence d'un décalage territorial et institutionnel	331
2.2.2.	L'évolution chaotique de la réforme du territoire	335
	3. La mise en place d'une politique régionale, entre centralisation et régionalisation	340
3.1.	Première programmation de la politique régionale au début des années 2000.....	340
3.2.	Le revirement de la Commission européenne à l'approche de l'élargissement.....	347
3.3.	Autonomie et reconnaissance limitées des régions et des <i>powiaty</i>	350
	Conclusion	354
	<i>Chapitre III : Politique d'égalité hommes-femmes et Gender mainstreaming.....</i>	<i>357</i>
	Introduction.....	357

1. Le contexte européen	359
1.1. Avènement du <i>gender mainstreaming</i> au niveau mondial et dans l'Union européenne....	359
1.1.1. Relations de « genre » et <i>gender mainstreaming</i>	359
1.1.2. Fenêtres d'opportunité au niveau européen	361
Remise en cause de la politique d'égalité européenne	361
Evolution du système européen de gouvernance	365
1.1.3. Définition et adoption par les instances européennes	367
1.2. Critiques et limites du <i>gender mainstreaming</i>	369
1.2.1. Mise en œuvre lacunaire au niveau de la CE	370
1.2.2. Diversité des approches dans les Etats membres.....	372
1.3. <i>Gender mainstreaming</i> et Stratégie Européenne pour l'Emploi.....	376
1.3.1. A l'origine : l'usage opportuniste des acteurs de la DG emploi	377
1.3.2. Adossement aux priorités macroéconomiques de l'UE.....	378
1.3.3. Réalisation « par le chiffre »	379
1.3.4. Lacunes de la dimension égalitaire de la SEE.....	381
1.3.5. Diversité des mises en œuvre dans les Etats membres.....	384
1.4. <i>Gender mainstreaming</i> et fonds structurels.....	387
1.4.1. Les étapes	387
1.4.2. Limites européennes et nationales	390
2. L'adaptation des pays d'Europe centrale et orientale aux normes	
européennes en matière d'égalité	393
2.1. Le cas du <i>hard law</i> et des institutions formelles	397
2.2. Le cas du <i>gender mainstreaming</i>	400
2.2.1. Les limites du <i>gender mainstreaming</i> au niveau européen.....	401
2.2.2. Le prisme des spécificités nationales	404
Conclusion	404
Chapitre IV : Diagnostic de la situation des femmes dans l'emploi, 1990-2004... 411	
Introduction.....	411
1. Chômage, pauvreté et emploi au féminin dans les années 1990-2004	415
1.1. Le chômage, phénomène majoritairement féminin	418
1.1.1. Les chiffres	418
1.1.2. Causes et conséquences.....	420
1.1.3. Profils de chômeuses	423
1.2. Chômage rural, femmes agricultrices et les « autres ».....	427
1.2.1. Evolution de la population agricole 1990-2004	428
1.2.2. Chômage en milieu rural et chez les femmes rurales.....	429

1.2.3.	Ménages agricoles et non agricoles.....	435
1.2.4.	Diversification des sources de revenu	437
1.3.	Paupérisation et féminisation de la pauvreté.....	438
1.4.	Evolution des courbes d'activité et d'emploi féminin dans les années 1990-2004 en comparaison avec l'Union européenne.....	446
1.4.1.	Maintien de la part des femmes dans la population active	446
1.4.2.	Evolution des taux d'activité selon les données nationales et européennes.....	447
	Baisse du taux d'activité féminin, féminisation de l'inactivité (données nationales)	448
	Comparaison de l'activité des femmes en Pologne et dans l'UE (données européennes)	449
	Evolution de l'activité selon les classes d'âge	450
1.4.3.	Evolution des taux d'emploi féminins.....	455
2.	Emploi féminin et transformation du marché du travail.....	457
2.1.	Tertiarisation progressive de l'emploi féminin	458
2.2.	L'évolution de l'emploi féminin au prisme du rapport secteur privé/secteur public ...	461
2.3.	Travail féminin et explosion du secteur informel.....	468
2.4.	Evolution des conditions de travail et essor limité du travail à temps partiel	470
2.4.1.	Dé-standardisation et flexibilisation de l'emploi	470
2.4.2.	Timide émergence du temps partiel	473
3.	Dispositifs de lutte contre les discriminations et premières mesures de politique d'emploi.....	478
3.1.	Un marché du travail toujours très segmenté	479
3.1.1.	Renforcement et spécificité de la ségrégation horizontale en Pologne.....	479
3.1.2.	Renforcement de la ségrégation verticale : maintien du « plafond de verre » et aggravation du <i>gender pay gap</i>	481
3.2.	Caractéristiques et dispositifs de lutte contre la discrimination à l'égard des femmes	485
3.3.	Les premières mesures dans l'emploi.....	496
4.	<i>Childcare</i> et politique familiale : continuités dans le régime d'Etat- providence polonais	500
4.1.	Politique de conciliation vie professionnelle – vie privée dans l'Union européenne ..	501
4.2.	L'évolution de la politique familiale en Pologne dans les années 1990	505
	Conclusion	512
	<i>Chapitre V : Eglise, représentation des femmes et mobilisations</i>	519
	Introduction.....	519
1.	Valeurs traditionnelles et religieuses, politisation des questions de femmes	520
1.1.	Le lien étroit entre Eglise et pouvoir politique.....	521

1.2.	Force de la foi et des pratiques religieuses dans la société polonaise	526
1.3.	Force du religieux et situation des femmes.....	529
1.4.	Faiblesse des mécanismes institutionnels défendant les droits des femmes.....	534
2.	Capacité de réponse : représentation politique et société civile.....	538
2.1.	Accès et représentation limités des femmes en politique	538
2.2.	Les mouvements sociaux de femmes en Pologne : hétérogénéité et problèmes de cohésion.....	540
2.2.1.	Des conditions favorables à l'émergence d'un mouvement social.....	542
2.2.2.	Freins à la « capacité d'agir collectivement »	544
	Le rejet du regroupement collectif	545
	Hétérogénéité du mouvement féminin	545
	Caractéristiques structurelles et opérationnelles des mouvements, idéologie	546
	Problèmes de financement	550
	Compensations aux carences de l'Etat.....	551
2.2.3.	Le mouvement féminin face à l'opinion publique, l'Eglise et le politique.....	552
	Conclusion	556
	<i>Troisième partie</i>	<i>559</i>
	<i>L'intervention du FSE, 2004-2013</i>	<i>559</i>
	<i>Chapitre I : L'acteur régional dans le système FSE : diversité des régions, conformité des actions.....</i>	<i>561</i>
	Introduction.....	561
	1. Diversité des régions : profils géographiques, marchés du travail, population et espace rural	564
1.1.	Données de contexte : géographie et population dans les trois régions.....	565
1.1.1.	La région Podkarpackie.....	565
1.1.2.	La région Zachodniopomorskie	571
1.1.3.	La région Łódzkie.....	576
1.2.	Structure des économies régionales et emploi.....	580
1.2.1.	Podkarpackie.....	580
1.2.2.	Zachodniopomorskie.....	585
1.2.3.	Łódzkie	587
1.3.	Activité, emploi, chômage et aide sociale dans les trois régions	591
1.4.	Profil agricole et problématique rurale : quel défi pour le FSE ?	605
1.4.1.	Podkarpackie.....	605
1.4.2.	Zachodniopomorskie.....	610
	Profil agricole de la région Zachodniopomorskie.....	610

L'incessante désintégration des espaces ruraux.....	610
Difficultés d'intégration et de construction d'identité	612
Les anciens ouvriers-agricoles et leurs descendants, une population oubliée et stigmatisée	613
1.4.3. Łódzkie	614
2. L'impact du FSE sur le système de gouvernance : le rapport Etat-région 618	
2.1. Problématique des régions polonaises et effets attendus de l'UE	618
2.2. Fonds structurels et FSE : quel changement dans le rapport Etat-région ?	621
2.2.1. 2007-2013 : vers plus de régionalisation de la politique régionale ?	621
2.2.2. Les ressources humaines dans les programmes des fonds structurels et le rôle des régions	626
Ebauches de politiques régionales d'emploi	626
Ebauche de régionalisation dans l'intervention du FSE	627
3. Quelles conséquences sur la politique d'emploi pour les femmes ?	632
3.1. Une politique d'emploi similaire et conforme aux orientations nationales.....	632
3.2. Une conception standardisée de l'égalité hommes-femmes et du ciblage sur les femmes	635
3.2.1. Rhétorique et mise en chiffres autour du <i>gender mainstreaming</i>	636
3.2.2. Ciblage sur les femmes et actions spécifiques	638
3.3. Dispersion des actions du FSE et problèmes de coordination	643
Conclusion	647
<i>Chapitre II : L'intervention du FSE pour l'emploi féminin en milieu rural : dans la logique des acteurs. Administration de l'emploi et de l'aide sociale.....</i>	651
Introduction.....	651
Femmes et habitants ruraux dans les projets du FSE	655
1. FSE et acteurs publics locaux : le système traditionnel de l'emploi bouleversé	657
1.1. Le cas des bureaux du travail (PUP) : des opportunités financières aux restrictions... 659	
1.1.1. La problématique du PUP : une double tension héritée des années 1990 et renforcée par l'adhésion à l'UE.....	659
1.1.2. Intervention du FSE et dépendance des PUP envers l'Etat	663
1.1.3. Concurrence horizontale sous l'effet du FSE.....	665
1.1.4. Stratégies de réponse	666
Opportunité financière.....	669
Meilleurs ciblage et multiplication des actions.....	671
1.1.5. Le règlement sur la « standardisation » des bureaux du travail.....	674

1.2.	Le cas des centres d'aide sociale (OPS)	676
1.2.1.	La problématique des centres d'aide sociale depuis les années 1990.....	676
1.2.2.	Renforcement institutionnel	680
1.2.3.	Elargissement des actions.....	680
1.3.	La contrainte bureaucratique apprivoisée ?.....	687
2.	Impact sur la <i>policy</i> envers les femmes.....	692
2.1.	Ciblage et types de mesures.....	692
2.1.1.	Ciblage.....	692
2.1.2.	Mesures.....	697
2.2.	Un faible engagement envers l'emploi féminin.....	699
2.3.	Quelle évaluation des projets ?	700
2.3.1.	Rhétorique de l'activation et représentations	701
	Un registre de discours encouragé par le FSE : l'activation	701
	Chômeurs légitimes et illégitimes dans les bureaux du travail	707
	Estimations.....	707
	Travail au noir	709
	Règlements de loi	712
	Clients légitimes et illégitimes de l'aide sociale	715
2.3.2.	Efficacité des mesures.....	719
	Conclusion	728
	<i>Chapitre III : L'intervention du FSE pour l'emploi féminin en milieu rural : dans la logique des acteurs. Autres porteurs de projet et action collective locale.</i>	731
	Introduction.....	731
	1. L'élargissement de la gouvernance locale de l'emploi : des actions plus efficaces pour les femmes ?.....	733
1.1.	Le rôle des porteurs de projet dans la gouvernance locale de l'emploi	733
1.1.1.	Comblar les manques de l'action des PUP (contenu et accès).....	734
1.1.2.	Comblar les manques dans le ciblage.....	736
1.1.3.	Comblar les défaillances locales.....	741
1.2.	Les programmes pour les femmes saisis par les acteurs.....	743
1.2.1.	Les femmes et les ruraux comme cibles stratégiques	744
1.2.2.	Sensibilité à la situation des femmes locales	745
1.3.	L'impact sur l'engagement envers les femmes et l'égalité.....	751
1.4.	L'imposition de critères d'efficacité	755
1.5.	Pratiques discriminatoires et ségrégation dans le système FSE.....	758
1.5.1.	Discrimination cachée dans les projets.....	758
1.5.2.	Les femmes victimes de la discrimination cachée	762

1.5.3. Ségrégation horizontale et accès inégalitaire à l'emploi.....	764
2. L'action collective manquante ?.....	771
Conclusion	778
<i>Chapitre IV : Evaluation des projets du FSE pour les femmes rurales</i>	<i>781</i>
Introduction.....	781
1. Des actions de façade au résultat incertain	783
1.1. L'indisponibilité de l'emploi en milieu rural	783
1.1.1. L'illusion de l'emploi	784
1.1.2. La dégradation des marchés locaux du travail : du plein emploi à l'emploi au compte-goutte	786
1.1.3. L'inefficacité des projets reconnue par leurs organisateurs	789
1.2. Insuffisances des projets par rapport aux besoins locaux.....	791
1.2.1. Le manque de continuité des actions.....	792
1.2.2. Le manque de pratique et d'expérience	793
1.3. Retour aux situations initiales et multiplication des projets.....	795
1.4. Des effets qualitatifs à la pérennité incertaine	797
2. Un ensemble de relations sociales défaillantes	800
2.1. La réponse inappropriée de l'administration publique.....	800
2.2. Des stratégies individuelles de recherche d'emploi.....	803
3. Maintien des relations de genre, défaillances des politiques publiques et flexibilisation des marchés du travail.....	804
3.1. La défaillance des politiques publiques	805
3.1.1. Défauts de la politique familiale : les structures d'accueil des jeunes enfants	805
3.1.2. Le « Making Work Pay » inopérant	810
3.2. Des conditions de travail inappropriées.....	812
3.2.1. Exemples dans la grande distribution.....	813
3.2.2. Exemples dans certaines usines de production.....	814
3.2.3. Saisonnalité de l'emploi.....	814
3.2.4. Faible recours au temps partiel	815
3.3. Le travail au noir : une issue de secours ?	817
3.4. Partir à l'étranger.....	818
3.5. La victoire du modèle patriarcal	820
3.5.1. Discriminations à l'embauche et au retour à l'emploi	821
3.5.2. Persistance du modèle patriarcal et ruralité	823
Conclusion	825

Conclusion générale	827
1. Retour sur notre sujet de recherche	827
1.1. Le contexte européen	827
1.2. Enjeux du FSE et problématique liée à l'européanisation	829
1.3. Une perspective orientée vers les acteurs	830
2. Synthèse des résultats : les « 3I » et la réalité locale	831
2.1. Premier impact de l'UE : l'impact sur les institutions	831
2.1.1. La place des régions dans la gouvernance du FSE	831
2.1.2. La gouvernance locale de l'emploi sous l'effet du FSE.....	834
2.2. L'impact de l'UE sur les idées.....	835
2.2.1. <i>Gender mainstreaming</i>	836
2.2.2. Les femmes dans la politique d'emploi	836
2.3. L'impact de l'UE sur les intérêts	839
2.4. Le poids des variables endogènes : l'action du FSE confrontée à la réalité locale.....	840
3. Apports critiques	844
Bibliographie	847
Table des annexes	875

Introduction

Présentation de la thèse

Cette thèse porte sur la mise en œuvre des programmes d'action du Fonds Social Européen (FSE) en Pologne, et sur l'impact potentiel de ces programmes sur la situation des femmes vivant en milieu rural. Elle adopte une démarche de comparaison entre trois régions du pays : la région des Basses-Carpates (*Podkarpackie*¹), qui se trouve au sud-est de la Pologne, la région de Łódź (*Łódzkie*), située au centre, enfin la Poméranie occidentale (*Zachodniopomorskie*), au nord-ouest.

Notre objectif est d'étudier la « forme » concrète que prend l'Union européenne dans le domaine de l'emploi au niveau local, de voir comment et avec quelles spécificités ou particularités locales déjà existantes elle interagit dans ce pays, si l'on considère comme terrain d'enquête le milieu rural et trois contextes régionaux différents à cet égard, et si l'on choisit pour population cible la population féminine. Plus généralement, il s'agit d'observer la manière dont les différents acteurs localement impliqués dans la mise en œuvre des programmes cofinancés par le FSE se mobilisent et à quelles fins, et en particulier, comment les bénéficiaires des actions y répondent ou s'en saisissent. Partant, il s'agit de savoir si les actions du FSE représentent pour les femmes des milieux ruraux polonais une opportunité quelconque d'améliorer leur situation professionnelle ou sociale, et si oui, de quel type d'opportunité il s'agit.

Partant, enfin, et au-delà de la manière dont l'Union européenne intervient en faveur de l'emploi des femmes, l'objectif de cette thèse est de s'interroger sur les limites de cette intervention. La réponse à cette interrogation est soumise ici à trois éléments de contextualisation qui rajoutent à la complexité mais aussi à la richesse du questionnement : 1) nous nous situons en effet dans un Etat membre récent de l'Union européenne, la Pologne, qui, pour le dire brièvement, a vécu plus de quarante

¹ Parce que ce travail se fonde sur neuf mois de recherche sur le « terrain » polonais, dans ces trois régions, et qu'il a été réalisé et préparé en langue polonaise, il nous a toujours été plus familier et évocateur d'utiliser les termes polonais pour désigner ces trois régions. Aussi utiliserons-nous le plus souvent dans cette thèse les noms polonais de *Podkarpackie*, *Łódzkie* et *Zachodniopomorskie*.

années de communisme sous domination soviétique, puis quinze années de transformation politique, économique et sociale avant de pouvoir rejoindre la Communauté européenne dont elle est membre depuis 2004 ; 2) ensuite, à un niveau infranational, nous faisons le choix de trois études de cas différents, choix que nous justifions essentiellement par le contexte historique particulier du pays, qui de 1795 à 1918 a été partagé entre trois grandes puissances qu'étaient la Prusse, l'Empire austro-hongrois et la Russie tsariste, et de ce fait fut rayé de la carte de l'Europe pendant 123 ans² ; cet épisode historique, puis les ajouts, retraits et modifications de territoires qu'a connus la Pologne durant le 20^{ème} siècle ont profondément marqué son organisation territoriale de même qu'ils ont conditionné le développement économique et social de ses différentes régions ; 3) enfin, et pour « descendre » encore plus « vers le bas », c'est-à-dire, vers un niveau plus local encore, nous nous intéressons à l'espace rural polonais. La spécificité polonaise en la matière en fait un terrain d'étude on-ne-peut-plus riche et pertinent, compte tenu de la forte présence d'habitants ruraux et du poids persistant du monde agricole, qui permet d'ailleurs, nous le verrons, d'envisager la place des femmes de manière particulière.

Motivations

Des motivations d'ordres divers nous ont poussée à faire le choix de ce sujet. Tout d'abord, au cœur de celui-ci se trouve une question qui demeure d'actualité, et ce quel que soit le pays : la situation des femmes dans la ou les sociétés demeure fortement inégalitaire par rapport à celle des hommes, et se caractérise par des difficultés d'accès ou de maintien aussi bien dans la sphère économique et sociale que dans la sphère politique. Par exemple, une différence persiste en termes de taux d'emploi, de taux de chômage ou de structure de l'emploi entre les femmes et les hommes. Cette différence est certes plus ou moins marquée selon les pays. Pour prendre le cas de la Pologne, qui est notre terrain d'enquête, un rapide aperçu des chiffres les plus récents montre que le « chemin » à parcourir vers l'égalité dans l'emploi reste long, même s'il s'est raccourci ces dernières années : en 2011, le taux d'emploi des femmes de 15-64 ans s'élève à 53,1%, contre 66,3% pour les hommes ; chez les personnes âgées de 55 à 64 ans, la différence est encore plus nette : 27,3% de

² Si l'on excepte le court intermède du Grand Duché de Varsovie, créé à l'initiative de Napoléon en 1809 jusqu'à ce qu'il soit partagé de nouveau en 1815 lors du Congrès de Vienne par les trois puissances environnantes.

femmes de cet âge travaillent, contre 47,8% des hommes³ ; le taux de chômage des femmes quant à lui s'élève officiellement à 10,5%, celui des hommes, à 9,1%⁴. Cependant, en 2011 toujours, 60% de la population inactive polonaise est composée de femmes⁵. Au moment de commencer cette thèse, en 2008, le taux d'emploi des femmes de 15-64 ans s'élevait à 52,4%, contre 66,3% pour les hommes ; chez les personnes âgées de 55 à 64 ans, il s'élevait à 20,7% chez les femmes, et 44,1% chez les hommes⁶. Enfin, le taux de chômage des femmes et des hommes était respectivement de 7,6% et 6%⁷. Si l'on remontait encore plus loin dans le temps, ce que l'on fera par la suite, l'on constaterait des différences encore plus flagrantes.

Par ailleurs, un aperçu de la répartition des sexes en termes de professions et de secteurs d'activité montre que les femmes en Pologne sont prédominantes chez les employés de bureau ou de service, chez les vendeurs, ainsi que chez les « spécialistes ». Elles représentent en 2011 plus de 60% des salariés dans l'hôtellerie et la restauration, la finance et les assurances, plus de 70% des salariés de l'éducation et plus de 80% dans les soins de santé et l'aide sociale⁸. Dit autrement, la féminisation de certains secteurs d'activité et types d'emploi est une réalité. En soi, le cloisonnement professionnel des femmes ne serait pas tant un problème s'il ne s'accompagnait pas de différences fortes en termes de salaire. Or, si en moyenne en 2008, les salaires moyens des femmes polonaises étaient inférieurs de 23% à ceux des hommes et que cette différence s'est réduite à 15% en 2011, elle représente malgré tout une différence mensuelle d'environ 135 euros⁹. Nous aurons l'occasion de revenir en profondeur sur toutes les facettes des inégalités hommes-femmes dans l'emploi en Pologne.

Concernant la situation des femmes dans ce pays, il n'est cependant pas nécessaire d'aller chercher très loin et en particulier, dans les données statistiques, pour constater que celle-ci présente un intérêt en termes d'étude. Il suffit de parcourir la presse polonaise pour observer que les « questions de femmes » de manière générale suscitent de nombreux débats et questionnements. Si la situation professionnelle des

³ Office national des Statistiques (GUS), *Indicateurs macroéconomiques*, 2013.

⁴ GUS, 2012a.

⁵ Ibid. La population inactive représente la part de personnes en âge de travailler (ici, 15-64 ans) qui ne font partie ni des actifs occupés ni des chômeurs. Le taux d'activité professionnelle polonais (tel qu'il est défini dans les statistiques nationales) est équivalent à la définition française utilisée par l'INSEE (www.insee.fr).

⁶ GUS, *Indicateurs macroéconomiques*, 2013.

⁷ Ibid.

⁸ GUS, 2012a.

⁹ Ibid. Le taux de conversion du zloty à l'euro est celui du 8/07/2013.

femmes est souvent évoquée (certes, le plus souvent sous un angle quantitatif et consensuel), la question des droits reproductifs, comme celle de l'éducation sexuelle à l'école ou des droits des minorités sexuelles d'ailleurs, est particulièrement sensible dans un pays toujours aussi profondément catholique¹⁰ et surtout, guidé politiquement et socialement par l'institution religieuse. Nous intéressant depuis plusieurs années déjà aux questions qui concernent les femmes en Pologne, nous avons eu l'occasion de nous pencher sur la loi sur l'interdiction de l'avortement, ses conséquences sociales et le militantisme qu'elle suscite auprès des féministes polonaises, et avons constaté à quel point cette question demeure un enjeu à la fois social et sanitaire pour les femmes polonaises, en même temps qu'une source de polémique dans la société. En 2007 en effet, près d'un tiers de l'opinion publique s'opposait à une autorisation éventuelle de l'avortement ; en août 2013, 75% des Polonais considéraient que l'avortement est un mal et ne devrait jamais être justifié¹¹. Surtout, ce problème polarisait plusieurs données essentielles à la compréhension de la situation des femmes en Pologne, et ce, quel que soit le domaine que l'on choisit d'analyser : l'intervention de multiples acteurs « extérieurs » aux femmes (le « politique », l'Eglise) pour décider de ce qui les concernent, ici le plus intimement ; le silence des intéressées elles-mêmes sur des questions qui les touchent directement pourtant ; la division de la société sur le sujet ; et enfin, le dynamisme impuissant des militantes féministes à « faire bouger les choses ». La loi anti-avortement, introduite en 1993, a fêté en 2013 ses vingt années d'existence, tandis que la Pologne a été condamnée plusieurs fois par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) de Strasbourg pour violation de plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme¹². Sur cet aspect particulier des droits des femmes, on peut dire que la Pologne est – tristement – célèbre à l'international. Cette position sur l'avortement est selon nous emblématique d'un pays à la fois résolument tourné vers la modernité mais qui reste malgré tout accroché à ses traditions, et qui plus est à la *Matka Polka* (la mère polonaise), symbole d'une nation qui a durement lutté pour survivre.

Sachant qu'il est difficile d'isoler une « question de femmes » de toutes les autres, parce qu'elles sont toutes imbriquées, nous avons choisi néanmoins de nous focaliser

¹⁰ D'après un sondage CBOS d'avril 2012, 93,1% des Polonais se déclarent catholiques, contre 94,7% en 2009 et 94,6% en 2005 (CBOS. « Changements dans le domaine de la foi et de la religiosité des Polonais après la mort de Jean-Paul II », Varsovie, avril 2012). Le pourcentage évolue donc faiblement.

¹¹ *Wprost* (d'après un sondage CBOS), 13/08/2013.

¹² Cour européenne des Droits de l'Homme, « Droits en matière de procréation », mars 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Reproductive_FRA.pdf. Page consultée le 8/07/2013.

sur la question de l'emploi. Du reste, la question de l'emploi nécessite de s'intéresser à l'ensemble de la situation sociale des femmes, et donc, à un moment donné, d'aborder des thématiques plus larges que cette seule sphère. L'intérêt d'un tel « angle d'attaque » est que l'Union européenne intervient dans ce domaine, et de plus en plus, et qu'ainsi nous avons l'opportunité d'observer son impact dans la « réalité » des femmes polonaises. Plus précisément, en nous intéressant au rôle du Fonds social européen, nous nous situons au croisement de trois politiques européennes : celle de l'emploi, celle de l'égalité hommes-femmes, et enfin la politique régionale dite encore de cohésion territoriale.

Plan de l'introduction

Après avoir ainsi présenté et motivé notre sujet, nous reviendrons dans cette partie introductive sur les différentes dimensions européennes de notre sujet de recherche : la politique européenne de l'emploi, la politique européenne d'égalité hommes-femmes et le *gender mainstreaming*, le Fonds Social Européen (FSE) et la politique de cohésion (I). Nous exposerons ensuite notre cadre théorique principal autour de la notion d'europanisation (II), puis nous reviendrons plus en détail sur notre problématique de recherche et sa déclinaison empirique (III). Nous présenterons ensuite notre stratégie de comparaison (IV), puis notre méthodologie de recherche avec nos hypothèses (V), avant d'annoncer le plan de cette thèse (VI).

1. UNE TRIPLE DIMENSION EUROPEENNE

1.1. La politique européenne de l'emploi

L'intervention de l'UE en matière d'emploi fait partie, plus largement, de la dimension sociale de l'intégration européenne. Les débuts de la politique d'emploi remontent à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) dans les années 1950. Une aide à la réadaptation est alors octroyée aux travailleurs des secteurs du charbon et de l'acier, dont les emplois sont menacés par la restructuration industrielle. A l'époque, le Fonds Social Européen (FSE) est le principal outil de lutte contre le chômage¹³.

Si dans le préambule du traité de Rome (1957), les signataires disent « avoir pour but essentiel l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples »,

¹³ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/socialemploy/article_7286_fr.htm

en pratique la Communauté économique européenne (CEE) se préoccupe peu des questions d'emploi. Les compétences dans le domaine social et de l'emploi restent dans l'ensemble du ressort des Etats membres, qui tiennent à préserver leur souveraineté en la matière. Ces derniers s'entendent sur l'idée que les progrès en matière d'emploi et de bien-être social seront produits par la croissance économique, elle-même conséquence de la réalisation du marché commun. C'est en substance ce que mentionne l'article 117 du traité de Rome : « Les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives »¹⁴.

Malgré tout, certaines dispositions sont mises en place. Ce sont en particulier les articles relatifs à l'emploi et insérés dans la partie consacrée à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux du traité (partie II du traité, sur « les fondements de la communauté ») qui forment l'expression la plus explicite de l'intervention de la CEE en matière de régulation sociale à l'époque, en conformité avec l'objectif prioritaire de réalisation du marché intérieur¹⁵. Quelques dispositions sociales apparaissent également dans le cadre de la partie III du traité (« les politiques de la communauté »), dont le titre III porte sur la « politique sociale ». Elle comprend l'article 119 relatif à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de niveau égal, l'article 120 sur « l'équivalence existante des régimes de congés payés », et enfin, les articles 123 à 128 sur l'établissement du Fonds Social Européen (FSE)¹⁶. Avec les années, les dispositions relatives à l'égalité des genres et au FSE se développeront davantage.

Jusque dans les années 1970, les dispositions de la CEE en matière sociale et d'emploi se limitent à ces quelques dispositifs, l'exigence d'unanimité au Conseil européen empêchant d'aller plus avant. Il faut attendre 1974 pour que soient relancées

¹⁴ Traité de Rome, 1957, article 117. Extrait tiré du site www.travail-emploi.gouv.fr (Ministère français du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social).

¹⁵ On y trouve ainsi les articles 48 à 51 qui visent à assurer la libre circulation des travailleurs.

¹⁶ Traité instituant la Communauté Economique Européenne, 1957. Troisième partie, titre III. « La politique sociale ». Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0074_x444x.pdf

les ambitions communautaires dans ce domaine¹⁷. Cette année-là, un « programme d'action sociale » élargit les compétences de la CEE en prévoyant des mesures plus larges en matière d'emploi¹⁸, d'amélioration des conditions de vie et de travail¹⁹ et de participation des partenaires sociaux²⁰. Suite à ce programme, une série de directives majeures sont adoptées en matière de droit du travail, tandis que le contexte (fin des années 1970) est à la crise et à la hausse du chômage. L'Acte unique européen (1987) permet ensuite une nouvelle avancée, en particulier dans le domaine de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, désormais intégrée aux compétences communautaires, et dans la reconnaissance du dialogue social. Pour autant, l'engagement en faveur de la réalisation du marché commun reste la priorité chez les Etats membres : lors du Conseil européen de Madrid, en 1989, la réalisation du marché commun est présentée comme « le moyen le plus efficace pour la création d'emplois et pour assurer le maximum de bien-être à tous les citoyens communautaires », même si par ailleurs la même importance est confiée aux aspects sociaux qu'aux aspects économiques²¹. En décembre 1989, onze Etats membres (sans la Grande-Bretagne) adoptent la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, ou charte sociale, qui définit un « modèle européen de droit du travail »²².

Avec le traité de Maastricht de 1992, la CEE se dote notamment de nouvelles compétences relatives à l'éducation et à la formation professionnelle. Par ailleurs, les Etats membres (Grande-Bretagne exceptée) signent un protocole sur la politique sociale, autorisant les signataires à appliquer un texte plus ambitieux en matière sociale que le chapitre déjà existant dans le traité, c'est-à-dire, de poursuivre dans la

¹⁷ La Communauté vient alors de s'élargir à trois nouveaux pays – Danemark, Royaume-Uni, Irlande –, ayant des systèmes de protection sociale différents de ceux des pays fondateurs qui relèvent tous d'une même famille de protection sociale (le régime bismarckien, l'Italie en constituant une variante à part) (Palier, 2009, p.283-284) ; la relance des directives européennes en matière sociale intervient également dans un contexte de crise des Etats-providence occidentaux, consécutive au « tournant néolibéral » (Jobert, Bruno. *Le tournant néolibéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris : L'Harmattan, 1994, 328 p.) que prennent progressivement les Etats pour leurs politiques économiques.

¹⁸ Concertation des politiques d'emploi, politique commune de formation professionnelle, égalité des hommes et des femmes dans l'emploi, la formation, la promotion professionnelle et les conditions de travail, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, concertation des politiques migratoires vis-à-vis de pays tiers, intégration professionnelle et sociale des personnes les plus vulnérables, protection et contrôle de l'emploi intérimaire (Penaud, Amghar, Bourdais et al., 2011, p.159-160).

¹⁹ Concertation des politiques de protection sociale, amélioration de la santé, de la sécurité et de l'hygiène au travail, protection des intérêts des travailleurs, particulièrement en cas de fusion d'entreprise, mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté (Penaud, Amghar, Bourdais et al., 2011, p.160).

²⁰ Participation des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté et des travailleurs à la vie des entreprises (Penaud, Amghar, Bourdais et al., 2011, p.160).

²¹ Conseil européen. « Conclusions des sessions du Conseil européen », Madrid, 26 et 27 juin 1989.

²² Commission européenne. *Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs*, 1989.

voie tracée par la charte sociale de 1989. Lors de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique précédant Maastricht, en 1991, en effet, la nécessité a été soulignée de renforcer la dimension sociale de la CEE dans le contexte de l'Union Economique et Monétaire (UEM), et de mener une action « plus efficace, en respectant [*cependant*] le principe de subsidiarité ainsi que le rôle respectif des Etats membres et des partenaires sociaux conformément aux pratiques et aux traditions nationales »²³.

En 1993, la présidence de Jacques Delors à la Commission européenne publie le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui ouvre le débat sur une stratégie européenne en matière d'économie et d'emploi, en faisant de ce dernier, pour la première fois, une priorité principale de l'Union européenne²⁴. Le Conseil européen d'Essen, en 1994, convient de cinq objectifs clés afin de lutter contre le chômage : l'investissement dans la formation ou la qualification professionnelle, le renforcement de la croissance à forte intensité de main d'œuvre, l'abaissement des coûts salariaux indirects, l'accroissement de l'efficacité des politiques du marché du travail, et enfin, le renforcement des mesures en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée et des femmes²⁵.

Avec le traité d'Amsterdam puis le sommet de Luxembourg fin 1997, l'emploi est affirmé comme « une question d'intérêt commun »²⁶ et l'extension de l'agenda européen en matière d'emploi et en matière sociale se poursuit. Le protocole social de 1992 devenu « l'accord social » est intégré au traité, donnant compétence à l'UE dans les domaines de l'amélioration du milieu du travail (santé et sécurité des travailleurs), des conditions de travail, de l'information et de la consultation des travailleurs, de l'intégration des personnes exclues du marché du travail, enfin, de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes²⁷. L'accord social symbolise ainsi l'extension des compétences de l'Union européenne à des questions plus larges. Il témoigne de la volonté de mettre en place un socle de principes minimaux communs aux Etats membres, tout en respectant les situations nationales. En pratique, en effet,

²³ Conseil de l'Europe, DOC/91/2, 29 juin 1991.

²⁴ Plus généralement, si la construction du marché unique et de la monnaie unique a suscité des réformes restrictives de la protection sociale dans les Etats membres au début des années 1990, de nombreux acteurs européens souhaitent rendre la CEE plus sociale. Les initiatives qui s'enchaînent dans les années 1990 visent ainsi à rééquilibrer les compétences européennes en faveur du social (Palier, 2009, p.292).

²⁵ Conseil européen, Réunion des 9 et 10 décembre 1994 à Essen. Conclusions de la présidence. [www.europaparl.europa.eu](http://europaparl.europa.eu) ; http://europa.eu/legislation_summaries/.

²⁶ Art.146, §2, TFUE version consolidée (ex-art.126, TCE)

²⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a14000_fr.htm

l'emploi demeure une compétence nationale, conformément au principe de subsidiarité réaffirmé en 1992 à Maastricht.

Le traité d'Amsterdam confère néanmoins à l'UE une nouvelle compétence en matière de lutte contre les discriminations, plus précisément, contre « toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (article 13, TCE de 1997). Le dialogue social se formalise progressivement par l'adoption de plusieurs accords-cadres, notamment sur le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997), le travail à durée déterminée (1999), puis le télétravail (2002). Dans le traité d'Amsterdam est par ailleurs inséré un chapitre sur l'emploi, qui institue la « Stratégie européenne pour l'emploi » (SEE). Celle-ci repose sur une méthode nouvelle, la Méthode ouverte de coordination (MOC)²⁸. Cet instrument relevant du *soft law*, formalisé lors du Conseil européen de Lisbonne (2000) puis encore étendu lors du Conseil européen de Nice (2001), consiste à fixer des critères communs quantifiés que chaque politique nationale doit viser, et à trouver un équilibre entre compétence nationale et compétence européenne. L'idée est d'atteindre progressivement une harmonisation cognitive et normative des pratiques²⁹, ou encore, de rendre compatibles les différentes politiques des Etats membres (politiques sociales, d'éducation, d'entreprise, de développement régional) par le biais d'une « surveillance » au niveau européen, mais tout en respectant les mises en œuvre nationales. Par ailleurs, il s'agit aussi pour l'UE de pallier son incapacité à imposer un processus de coordination des politiques sociales au moyen de la procédure législative classique (Erhel, 2009, p.54), en introduisant un nouvel instrument de gouvernance³⁰. A travers celui-ci et les principes qu'il diffuse, il s'agit enfin de

²⁸ Elle est apparue précédemment à Maastricht pour la coordination des politiques économiques et monétaires dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

²⁹ C'est-à-dire, « une mise en cohérence des idées, visions, conceptions, et normes d'action en matière de réforme » (Palier, 2009, p.295), qu'il s'agisse de l'emploi ou de la protection sociale.

³⁰ Il existe plusieurs définitions de la gouvernance. Dans la littérature de sciences politiques ou des politiques publiques, on peut citer notamment celle donnée par S.Saurugger : « Une configuration polycentrique, dans laquelle les modes de coordination horizontale entre sous-systèmes sociaux prévalent aux dépens des notions d'autorité politique et de souveraineté, qui n'occupent qu'une place parmi d'autres » (Saurugger, 2010), ou encore celle donnée dans le *Dictionnaire des politiques publiques* (2010) : « Un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, Patrick, 2010, p.301). Le Livre Blanc sur la gouvernance européenne, la définit comme « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (Commission des Communautés européennes. *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001, 40 p. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf).

définir un nouveau modèle européen de politique sociale³¹. La MOC sera étendue par la suite à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (2000), aux retraites (2001) et à la santé (2004).

La SEE est formellement lancée en 1997 lors du sommet de Luxembourg, puis généralisée lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000, où elle est intégrée dans le cadre plus général de la Stratégie de Lisbonne. Celle-ci repose sur une démarche intégrée, dans laquelle convergent les préoccupations économiques et sociales. La SEE repose sur la définition de « lignes directrices pour l'emploi » adoptées chaque année par le Conseil sur proposition de la Commission entre 1998 et 2004, puis sur une base de trois ans à partir de 2005³² ; sur la déclinaison de ces lignes en objectifs, dont l'échéance principale est fixée à 2010, et leur traduction en politiques nationales (les Etats membres présentent chaque année des plans nationaux d'action pour l'emploi – PNAE - tenant compte des lignes directrices et présentant les politiques prévues) ; enfin, sur un suivi et une évaluation par les pairs (*peer reviews*, sur la base d'un rapport national élaboré par chaque Etat, le Conseil émet des recommandations et des suggestions de bonnes pratiques identifiées dans d'autres Etats). Pour la première fois, un objectif en termes d'emploi est fixé, placé au même niveau que les objectifs macroéconomiques de croissance et de stabilité.

A Lisbonne, en mars 2000, un nouvel élan est donné avec la stratégie de Lisbonne pour faire de l'UE, en l'espace de dix ans, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »³³. Les lignes directrices de la SEE sont revues à partir de 2003, les objectifs n'ayant pas été atteints. La Stratégie de Lisbonne est « relancée » en 2005 et recentrée sur la croissance et l'emploi. Ce recentrage témoigne d'une subordination des politiques sociales et d'emploi aux impératifs économiques de l'UE.

Dans un contexte de crise, le Sommet européen sur l'emploi de 2009 énonce dix actions destinées à favoriser l'emploi et lutter contre le chômage [voir Annexe 1]. Le

³¹ Ce modèle repose en l'occurrence sur la mise au service de l'emploi des systèmes de protection sociale et des programmes sociaux. Ces derniers doivent être adaptés désormais à une politique d'offre et non plus de demande.

³² Conformément à la démarche intégrée voulue par la Stratégie de Lisbonne, ces lignes directrices ont été intégrées en 2005 aux « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » (LDI), en même temps que les « grandes orientations de politique économique » (GOPE), pour être déclinées ensuite en « programmes nationaux de réforme » (PNR).

³³ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000 : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm

traité de Lisbonne qui suit renforce la dimension sociale de l'Union européenne dans les textes. Il modifie entre autres trois articles des traités fondateurs : l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE)³⁴ mentionne désormais le plein emploi, le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et la protection sociale parmi les objectifs de l'Union ; l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) précise qu'un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale doivent être pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union ; l'article 152 du TFUE, enfin, consacre le rôle des partenaires sociaux dans l'UE. Le traité de Lisbonne reconnaît également la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui a désormais force contraignante et peut être invoquée en justice³⁵.

En 2010 est lancée la Stratégie Europe 2020. L'objectif de l'UE en matière d'emploi fait désormais partie des lignes directrices intégrées au service de trois priorités : une croissance « intelligente » (« développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation »³⁶), une croissance « durable » (« promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive »³⁷), une croissance « inclusive » (« encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale »³⁸). Les lignes directrices intégrées doivent être traduites en objectifs nationaux par les Etats membres en fonction de leur situation de départ.

L'évolution de la politique d'emploi a témoigné d'une extension progressive des compétences de l'Union européenne en la matière (processus de *spill over*³⁹), même si les Etats membres se sont montrés et se montrent encore très réticents à lui céder du

³⁴ Depuis décembre 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (signé en 2007), l'Union européenne est gouvernée par deux traités : le Traité sur l'UE (TUE) établit les principes généraux de fonctionnement de l'UE, le rôle général des institutions, les principes d'accès à l'Union, de retrait de l'Union. Il reprend également la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Il repose sur un mode de fonctionnement intergouvernemental. Le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) reprend les différents domaines de politiques de l'ex-traité instituant la Communauté européenne (TCE) et du pilier portant sur la Coopération policière et judiciaire pénale (CPJP), et est gouverné par la « Méthode de l'Union » qui s'apparente à la méthode communautaire.

³⁵ Elle garantit un certain nombre de droits sociaux aux citoyens de l'Union, parmi lesquels le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (article 27 de la Charte), le droit de négociation et le droit de grève (article 28), le droit d'accès au service de placement (article 29), la protection en cas de licenciement injustifié (article 30), le droit à des conditions de travail justes et équitables (article 31), l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (article 32), la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle (article 33) ou encore la sécurité sociale (article 34).

³⁶ Commission européenne. COM(2010)2020, p.3.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ La notion d'engrenage ou *spill over*, développée par les théories néo-fonctionnalistes de l'intégration européenne, renvoie à une expansion graduelle et continue des transferts de compétences nationales vers le niveau communautaire (cf. note 69).

terrain. Cependant les évolutions économiques et sociales qu'ont connues les Etats depuis la crise des années 1970, la réalisation du marché commun et de l'Union économique et monétaire ont rendu difficile l'occultation des questions d'emploi et des questions sociales par le niveau européen. Dès lors, les initiatives communautaires ont pris de l'importance, subordonnées toutefois aux objectifs économiques. Ainsi en est-il de la politique d'emploi. Reposant en grande partie sur le principe de coordination, afin de respecter le compromis entre intervention communautaire et souveraineté des Etats, ses objectifs et priorités, définis lors des différents sommets ou Conseils européens, se sont adaptés au nouveau paradigme de politique économique en suivant d'ailleurs les recommandations des principaux organismes internationaux, notamment l'OCDE (Erhel, 2009, p.57). Sont apparus alors des objectifs en termes de « taux d'emploi » ou de « taux d'activité » (non plus de réduction du chômage), le principe d'activation des politiques d'emploi, de formation tout au long de la vie, ou encore les notions de flexibilité et de sécurité combinées sous le terme de « flexicurité »⁴⁰, etc. Par ailleurs, un ciblage systématique sur certaines populations a été opéré, comme les chômeurs de longue durée, les jeunes, les seniors, ou encore les femmes ; la situation défavorable de ces dernières sur les marchés du travail a justifié l'insertion dans la politique d'emploi du respect de l'égalité hommes-femmes, conformément au principe transversal de *gender mainstreaming* [voir Annexe 1].

1.2. Politique d'égalité hommes-femmes et *gender mainstreaming* au niveau européen

Si le *gender mainstreaming*⁴¹ est un exemple de la manière dont une norme reconnue au niveau international a été « prise en charge » par l'UE et intégrée dans ses processus politiques, il existe déjà, au moment de son adoption, une tradition de traitement politique public de l'égalité hommes-femmes au niveau communautaire

⁴⁰ Outre le souci de rendre les marchés du travail plus flexibles tout en sécurisant les trajectoires des travailleurs, ce terme fait référence aux tensions existantes au sein de la Commission européenne (CE) après le Conseil d'Essen en 1994, entre la direction générale des Affaires économiques et financières (DG II), qui souhaite plus de flexibilité dans l'emploi et adosse celui-ci aux grandes orientations de politiques économiques (GOPE), et la direction générale des Affaires sociales (DG V), qui tente de contrebalancer l'orientation néolibérale prise par la CE en introduisant la notion de sécurité, et presse les gouvernements nationaux de faire reconnaître l'emploi comme une question prioritaire de l'UE (Palier, 2009, p.293-294).

⁴¹ Il n'y a pas de consensus réel autour de la traduction du terme en français. On trouve ainsi plusieurs expressions pour le signifier, telles que « approche intégrée du genre », « perspective intégrée d'égalité des sexes », « approche intégrée de l'égalité » (Sénac-Slawinski, 2006, p.9 et 13), « intégration de l'égalité hommes-femmes », « intégration de la dimension de genre » (Bruno, Jacquot, Mandin, 2007, p.206), « prise en compte de la dimension de genre » (Jacquot, 2006b, p.35), ou encore « prise en considération des inégalités entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et dispositifs publics » (Jacquot, 2009, p.247).

(Jacquot, 2006a, p.132). Ainsi les actions publiques traitant des inégalités hommes-femmes ont-elles suivi trois modèles durant la seconde moitié du vingtième siècle.

L'engagement européen dans le domaine des inégalités hommes-femmes remonte aux débuts de la construction européenne. Initié par l'article 119 du Traité de Rome de 1957 (aujourd'hui article 141 du Traité d'Amsterdam), qui établit le principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un même travail ou un travail de même valeur⁴², cet engagement prend ensuite et successivement deux formes : celle de l'égalité de traitement et celle d'égalité des chances. La première se manifeste par l'élaboration, à partir des années 1970, d'un large dispositif législatif communautaire (ensemble de directives) portant sur l'égalité hommes-femmes et la lutte contre les discriminations dans le travail, l'accès à l'emploi et à la formation, à la sécurité sociale ou encore aux biens et services⁴³. Ce premier mode d'action, basé sur une stratégie de traitement verticale, c'est-à-dire, via le processus législatif ou le droit, apparaît dans un contexte de remise en cause des normes discriminatoires traditionnelles qui ont prévalu jusque-là envers les femmes. Aux niveaux nationaux, néanmoins, la mise en œuvre de tels procédés législatifs demeurent dépendants, en amont, de l'Etat et de ses institutions, et en aval de la volonté des Cours de justice et de la capacité de la société civile (féminine) à se mobiliser (Jacquot, 2006, p.99).

Le second mode d'intervention de la Communauté européenne émerge durant les années 1970, encouragé par la seconde vague du féminisme secouant certains pays occidentaux, tandis que la législation s'est avérée insuffisante pour enrayer les inégalités. Ce second mode est basé sur le principe de différence, dont l'objectif est

⁴² L'article dans sa version actuelle stipule que « Chaque État membre assure l'application du principe d'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur » (Traité d'Amsterdam, article 141).

⁴³ Dans les années 1970 : directive 75/117/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et féminins ; directive 76/207/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail ; directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale. Dans les années 1980 : directive 86/378/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale ; directive 86/613/CEE du Conseil sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité. Dans les années 1990 : directive du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail ; directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental ; directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel ; directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe. Dans les années 2000 : directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail ; directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services.

de corriger les inégalités et discriminations existantes, et par là-même, les reconnaître (concept d'égalité des chances). Ceci est conforme aux logiques de compensation et de rattrapage des problèmes sociaux qui prédominent à cette époque. Concrètement, ce mode d'intervention se traduit par des mesures d'action ou de discrimination positive, telles que la mise en œuvre de programmes ou de formations spécifiques pour les femmes ou de quotas. Durant les années 1980, le Fonds social européen soutient de telles actions. Malgré des résultats insatisfaisants dans la réalité, une réelle politique en faveur de l'égalité s'est instaurée au niveau européen, s'appuyant sur des structures institutionnelles, créées dans les années 1970-1980, et sans doute plus ambitieuse que celle en cours dans la plupart des États membres d'alors (Jacquot, 2009, p.251-252). Le *gender mainstreaming*, qui va suivre, est donc en partie le résultat de cette longue tradition de prise en compte des inégalités au niveau européen autant, il est vrai, que de sa remise en cause.

L'idée de concevoir autrement les relations de genre et l'action publique dans ce domaine émerge vers la fin des années 1980 et les années 1990. Le principe de *gender mainstreaming* repose sur une vision systémique de la société et de l'action publique (Jacquot, 2006a, p.86). Il consiste à agir sur la construction sociale des relations de pouvoir et de domination, qui sont relayées par les institutions et les politiques publiques, et qui font que les inégalités entre femmes et hommes persistent (Jacquot, 2006a, p.86). Il est érigé en norme internationale d'action publique principalement à partir de la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies de Pékin en 1995, où l'on reconnaît le besoin d'établir un « nouveau contrat de genre », de même que celui de modifier les pratiques administratives en y incluant systématiquement une dimension de genre. La Conférence de Pékin rend légitime l'idée selon laquelle l'action publique devrait être élaborée également avec une perspective de genre. En 1996, la Commission européenne adopte cette norme⁴⁴ - alors que la signification du terme-même ne fait pas consensus - et en fait un instrument d'action publique horizontal, adopté complètement par le Traité d'Amsterdam de 1997⁴⁵ et basé sur la notion d'« ingénierie sociale » (par opposition aux mesures correctrices et compensatoires)⁴⁶.

⁴⁴ La Commission publie une Communication intitulée « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires » (COM (96) 67 final du 21 février 1996).

⁴⁵ Traité instituant la Communauté européenne (TCE), art.3.2 : « Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes » ; art.13 : « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté,

L'introduction du principe de *gender mainstreaming* fait donc écho aux nouvelles normes globales entourant la place des femmes et des hommes dans les sociétés :

« Après 1995, [...] le *gender mainstreaming* peut prétendre au statut de norme internationale d'action publique dans la mesure où il correspond à un canon en matière de traitement public des inégalités entre les femmes et les hommes, à une formule de ce qui doit être dans ce domaine » (Jacquot, 2006b, p.109).

Il poursuit également l'engagement européen dans le domaine des inégalités hommes-femmes et les mesures prises jusqu'alors, et enfin, témoigne de l'accroissement du champ d'intervention de l'UE depuis la fin des années 1980. Adopté dans un contexte où émergent de nouvelles formes de gouvernance⁴⁷, le *gender mainstreaming* demeure cependant, comme la politique d'emploi et la politique sociale de l'UE d'une manière générale, inclus dans des processus orientés d'abord vers le marché.

La Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), à partir de 1997, puis la Stratégie de Lisbonne à partir de 2000, reprennent les objectifs d'égalité hommes-femmes, en conservant des objectifs spécifiques de taux d'emploi féminin. L'égalité hommes-femmes est encouragée également dans la stratégie Europe 2020, dont l'objectif d'emploi global est de 75% en moyenne dans l'Union, pour la population âgée de 20 à 64 ans⁴⁸. Par ailleurs, en mars 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté un « Nouveau pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes » pour la période 2011-2020, selon lequel l'UE s'engage à « combler les écarts entre hommes et femmes dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la protection sociale, à promouvoir un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée des femmes et des hommes et à lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes », et réaffirme le principe transversal de *gender mainstreaming* par le souci « d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans tous les domaines d'action »⁴⁹. Le Fonds Social Européen, enfin, est également porteur du principe

le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

⁴⁶ L'adoption du *gender mainstreaming* au niveau de l'UE est facilité par le contexte de la fin des années 1980-début des années 1990, alors que les Etats membres cherchent à réduire leurs dépenses sociales. Ce nouveau principe semble en effet plus attractif que les mesures précédentes, étant donné qu'il ne requiert, a priori, aucun budget spécifique (Jacquot, 2006b, p.127-128).

⁴⁷ L'idée de proposer une stratégie d'action plus intégrée et plus globale en faveur de l'égalité était déjà apparue à travers le troisième programme pour l'égalité des chances (1991-1995), adopté par une résolution du Conseil en 1991, et articulé autour de trois axes fondamentaux : « améliorer l'application des dispositions légales existantes », « promouvoir l'intégration des femmes sur le marché du travail », et « améliorer le statut des femmes dans la société » (COM(90) 449 final, Journal officiel C 142, 31.05.1991).

⁴⁸ Cet objectif diffère selon les pays. Pour la Pologne, il est fixé à 71%.

⁴⁹ Conseil de l'Union européenne, 7 mars 2011. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/119631.pdf.

d'égalité des genres, à chaque étape de sa mise en œuvre⁵⁰, tout en soutenant la réalisation d'actions spécifiques pour les femmes. En particulier, les différents niveaux territoriaux sont encouragés à prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes durant tout le processus relatif aux programmes opérationnels⁵¹.

1.3. Le Fonds Social Européen (FSE) et la politique de cohésion

Tandis que la Stratégie européenne pour l'emploi puis la Stratégie de Lisbonne reposent sur des mécanismes dits de *soft law*, en l'occurrence sur la Méthode ouverte de coordination (MOC), le Fonds Social Européen (FSE) aide à sa mise en œuvre, même si son existence est bien antérieure. La création du FSE remonte en effet à 1957 : le FSE intervient alors dans le domaine de l'éducation et de la qualification des travailleurs, et sert à compenser les pertes d'emploi. Il fournit des allocations de reconversion aux travailleurs des secteurs en restructuration, à l'exception de l'agriculture, ainsi que des aides à la réinstallation pour les personnes ayant quitté leur région pour trouver du travail ailleurs. Dans les années 1950-1960, le chômage restant faible en Europe occidentale, le FSE intervient principalement en Italie, là où se trouvent les plus grands besoins (les deux tiers des chômeurs dans la CEE d'alors sont italiens)⁵². A cette époque, il n'y a pas de stratégie globale pour l'emploi au niveau communautaire. Le secteur privé n'est pas impliqué dans l'intervention du FSE, les projets qu'il finance s'adressent et ne sont mis en œuvre que dans le secteur public.

A partir des années 1970, le FSE est réformé, son étendue et son budget sont élargis : dès 1972, les agriculteurs et ouvriers agricoles quittant l'agriculture peuvent en bénéficier, et en 1975 le FSE intervient dans l'industrie de l'habillement. Vers la fin de la décennie, les actions FSE sont de plus en plus ciblées vers des groupes spécifiques de population, comme les jeunes, les femmes, les personnes handicapées ou de plus de 50 ans. Parallèlement, ces actions impliquent un nombre croissant de partenaires, outre les services publics. Les employeurs, entreprises individuelles et

⁵⁰ Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, art.16 : « les États membres et la Commission veillent à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration du principe d'égalité des chances en ce domaine lors des différentes étapes de la mise en œuvre des Fonds ».

⁵¹ Règlement (CE) n°1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n°1784/1999, art.6 : « Les États membres veillent à ce que les programmes opérationnels comprennent une description de la façon dont l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances sont encouragées dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres encouragent une participation équilibrée des femmes et des hommes à la gestion et à l'exécution des programmes opérationnels aux niveaux local, régional et national, selon les besoins ».

⁵² « Qu'est-ce que le FSE ? Eléments de contexte et d'histoire », site officiel du Fonds Social Européen en France. Disponible sur : http://www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/Histoire_du_FSE.pdf.

syndicats peuvent désormais intervenir. Dans les années 1980, le FSE adapte l'étendue de ses actions aux changements économiques, marqués par l'affaiblissement du secteur secondaire (industries traditionnelles telles que l'acier, l'industrie manufacturière, la construction navale) et l'accroissement des activités tertiaires. La formation professionnelle et les nouvelles technologies deviennent des priorités, de même que les notions de flexibilité et de mobilité des travailleurs. L'action du FSE se concentre sur les groupes de population qui en ont le plus besoin (les jeunes, les chômeurs de longue durée, les femmes), et à partir de 1983, sur les régions les plus en difficulté, notamment en Europe du sud ou en Irlande. Avec l'Acte unique européen (AUE) en 1986, l'intervention du FSE prend véritablement de l'ampleur, le FSE servant désormais à la réalisation de la politique régionale (dite également de cohésion), devenue compétence communautaire.

Suite à la réforme de celle-ci en 1988, le budget du FSE est fixé à moyen terme et suit des programmes pluriannuels, ce qui permet aux Etats membres de mieux intégrer les actions FSE dans leurs politiques d'emploi nationales. A la fin des années 1980, plus de deux millions de personnes sont soutenues par l'intervention du FSE. Dans les années 1990, celle-ci se rattache aux lignes directrices pour l'emploi fixées après le traité d'Amsterdam dans le cadre de la SEE, encourageant la capacité d'insertion professionnelle, l'entrepreneuriat, l'adaptabilité des travailleurs et l'égalité des chances. Le but est de former une main d'œuvre qualifiée et adaptable et de permettre aux marchés du travail de réagir aux changements économiques. Les actions FSE passent de la lutte contre le chômage à la promotion de l'emploi, ainsi des actions telles que la formation, la création d'emploi, l'orientation professionnelle et le conseil sont renforcées. Les catégories de population énumérées précédemment demeurent ciblées en priorité, les seniors faisant l'objet d'une attention accrue de l'UE, dans un contexte de vieillissement de la population. Le FSE finance par ailleurs certaines initiatives envers des populations cibles, comme le programme NOW (*New Opportunities for Women*) en faveur de l'emploi des femmes.

A partir des années 2000, le FSE soutient la Stratégie de Lisbonne. Les priorités du FSE pour les années 2000-2006 se concentrent sur des politiques actives en matière d'emploi, l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail, l'amélioration de la formation, de l'éducation, de l'aptitude à l'emploi et de la mobilité, la promotion d'une main d'œuvre qualifiée, formée et adaptable, de nouvelles formes d'organisation du travail ainsi que de l'entrepreneuriat. Le FSE

encourage des actions spécifiques en faveur des femmes tout en adoptant la politique transversale d'égalité hommes-femmes, et apporte son soutien aux initiatives locales en matière d'emploi. Pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, il mise sur le renforcement de l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, l'accès à l'emploi des chômeurs et des personnes inactives, la modernisation des institutions du marché du travail, les mesures actives pour l'emploi, l'éducation et la formation tout au long de la vie, la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination, etc. Les régions éligibles à l'objectif de Convergence de la politique régionale doivent en priorité axer leurs actions sur le capital humain et les capacités des administrations et des services publics. Des mesures spécifiques sont toujours prévues pour les femmes, tandis que le règlement du FSE affirme aussi le principe d'égalité hommes-femmes et d'égalité des chances, que doivent inclure les programmes opérationnels cofinancés par le FSE aux stades de leur élaboration, de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation [voir Annexe 2].

La politique régionale, quant à elle, est définie par l'article 158 (ex-130-A) de l'Acte unique européen en 1986 : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». L'objectif de la politique régionale en matière de cohésion est triple (Bafoil, 2009, p.265) : assurer la cohésion économique de la Communauté (en rapprochant les PNB par habitant), sa cohésion sociale (par la baisse des taux de chômage et de pauvreté), ainsi que sa cohésion territoriale, cette dernière renvoyant à la réduction des inégalités de développement entre pays et régions. Outre le FSE, le Fonds européen de développement économique régional (FEDER), la section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) puis un fonds pour la pêche soutiennent la politique régionale⁵³. Suite à la réforme de 1988, la politique régionale repose sur des programmes pluriannuels, établissant des objectifs spécifiques et gérés en coopération

⁵³ D'autres programmes sont venus compléter ces fonds au fur et à mesure des besoins de l'UE : en l'occurrence, le programme Urban pour les zones urbaines en difficulté, le programme Leader + pour l'agriculture en zone de montagne, les programmes Equal pour l'égalité hommes-femmes, ou encore Interreg pour les coopérations transfrontalières et transrégionales. En 1994 est par ailleurs créé le Fonds de Cohésion, destiné à soutenir les Etats dont le PIB est inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Il s'adresse donc initialement à l'Espagne, au Portugal, à l'Irlande et à la Grèce, et depuis 2004 à ces mêmes pays (sauf l'Irlande) ainsi qu'à l'ensemble des « nouveaux Etats membres ».

par la Commission européenne, les gouvernements nationaux et les acteurs infranationaux. Les fonds alloués le sont sur la base de cinq principes : 1) la programmation renvoie au financement, par la politique régionale, de programmes nationaux pluriannuels en lien avec les objectifs et les priorités de la CEE/UE, et non pas de projets individuels ; 2) la concentration consiste à allouer la plus grande part de fonds aux régions les plus en difficulté⁵⁴ ; 3) l'additionnalité suppose que les programmes sont cofinancés par les acteurs impliqués, en particulier la CEE/UE et les gouvernements nationaux ; les fonds structurels européens, en effet, n'interviennent pas en remplacement des dépenses ou des interventions des Etats membres ; 4) le partenariat consiste à mettre en place des consultations collectives, dans l'élaboration des programmes, entre les autorités européennes, régionales et locales, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, à tous les stades de la programmation ; il s'agit de faire en sorte que les programmes soient les plus adaptés aux besoins locaux et régionaux ; 5) l'évaluation des documents et activités relatifs aux fonds, enfin, est réalisée afin d'améliorer l'efficacité, la qualité et la cohérence de leur intervention.

La réforme de 1999 intervient dans le cadre de la perspective d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE et suite à l'introduction de l'Union économique et monétaire⁵⁵. Les objectifs d'allocation des fonds sont concentrés et réduits à trois, les fonds également réduits à trois (FEDER, FSE, Fonds de Cohésion) tandis qu'une plus grande marge d'action est dévolue aux acteurs nationaux et infranationaux dans la mise en œuvre et le monitoring des programmes. La réforme suivante, en 2007, vise à simplifier et décentraliser encore davantage la politique régionale.

Pour la période de programmation 2007-2013, une enveloppe de 347 milliards d'euros est allouée par le Conseil européen à la politique de cohésion, soit 37,5% du budget total de l'Union européenne sur cette période⁵⁶, le budget du FSE étant de 76 milliards d'euros⁵⁷.

⁵⁴ Il existe initialement neuf objectifs pour l'allocation des fonds dont les trois principaux sont : l'objectif 1 qui concerne les régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne européenne ; l'objectif 2 qui vise à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ; l'objectif 3 dont le but est de soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour les régions non éligibles à l'objectif 1.

⁵⁵ Une réforme de la politique régionale a eu lieu en 1993 également, dans le contexte de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et du futur élargissement de la CEE à la Suède, la Finlande et l'Autriche.

⁵⁶ Pour la période de programmation précédente (2000-2006), 213 milliards d'euros ont été alloués pour l'UE 15, puis, entre 2004 et 2006, 22 milliards d'euros pour les nouveaux Etats membres (http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_fr.cfm#4).

⁵⁷ Le budget du FEDER s'élève à 201 milliards d'euros, et celui du Fonds de Cohésion, à 70 milliards d'euros (http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_fr.cfm).

La politique de cohésion est définie désormais par trois objectifs que sont l'objectif de Convergence (ancien objectif 1), de Compétitivité régionale et emploi (anciens objectifs 2 et 3), et de Coopération territoriale. L'objectif de convergence s'adresse aux régions les moins développées de l'UE et fait intervenir le FSE, le FEDER et le Fonds de Cohésion. Il représente 81,5% des allocations financières de la politique de cohésion sur 2007-2013, soit un budget de 283,3 milliards d'euros, 170 millions d'Européens et 101 régions⁵⁸. L'objectif de compétitivité régionale et emploi (anciens objectifs 2 et 3) concerne les régions dont le PIB est supérieur à 75% de la moyenne UE, soit 172 régions et 330 millions de personnes. Il fait intervenir le FEDER et le FSE, pour un budget de 55 milliards d'euros soit 16% des allocations financières de la politique de cohésion 2007-2013⁵⁹. Enfin, l'objectif de coopération territoriale soutient les initiatives locales et régionales en faveur de la coopération transfrontalière et de la coopération interrégionale, avec un budget de 8,7 milliards d'euros, soit 2,5% des allocations financières 2007-2013⁶⁰.

L'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 a constitué un défi pour la politique régionale, compte-tenu du niveau de développement de ces pays par rapport à la moyenne communautaire, et même par rapport aux pays membres les plus pauvres. Si l'arrivée de ces nouveaux pays dans l'UE, avec Chypre et Malte, a fait augmenter la population de celle-ci de 20%, elle n'a fait croître son PIB que de 5%⁶¹. Le PIB des pays candidats en 2004, en effet, ne représente que 40% du PIB moyen de l'UE⁶² (Bafoil, 2008, p.65). L'arrivée des pays centre et est-européens a accru encore davantage, par ailleurs, les disparités entre les régions de la Communauté : l'écart entre les 10% de régions les plus riches et les 10% les plus pauvres a doublé après 2004, et en 2007, les dix régions les plus pauvres de l'UE restent situées dans sa partie orientale. La quasi-totalité des nouvelles régions ayant un PIB inférieur à 75% de la moyenne européenne en 2007 (sauf les villes de Prague et de Budapest), ces régions ont été éligibles à l'objectif de Convergence qui, comme son nom le sous-entend, œuvre au rattrapage de leur retard économique, social et de développement territorial par rapport au reste de l'UE.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_fr.cfm#1.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_fr.cfm#4.

⁶² Le PIB des pays du sud de l'Europe, dans les années 1980, n'était inférieur que de 20 points au PIB européen moyen d'alors : il se situait donc à 80% de celui-ci (Bafoil, 2008, p.65).

1.4. L'enjeu du cas polonais

En Pologne, l'importance des fonds structurels est loin d'être négligeable. La Pologne est le premier pays bénéficiaire des fonds structurels 2007-2013, avec plus de 67 milliards d'euros, dont un peu plus de 11 milliards d'euros pour le FSE dont elle est également le premier pays bénéficiaire. Une visite de quelques jours en Pologne suffit pour comprendre l'importance générale des fonds européens. Les rénovations de bâtiments, constructions de routes et d'autoroutes, les nouveaux équipements culturels ou sportifs, etc., qui parsèment le pays, portent tous la marque de l'UE à travers le FEDER. Le FSE, plus discret sans doute, s'affiche néanmoins à l'intérieur des services publics de l'emploi, des écoles, des maternelles ou encore des centres d'aide sociale. S'intéresser à l'impact du FSE n'est pas anodin, d'une part parce qu'il représente un montant de ressources colossal, ensuite parce que, et c'est ce qui motive son intervention, la situation polonaise en termes d'emploi et de chômage était et reste préoccupante, même si elle semble s'être améliorée si l'on en croit les chiffres généraux, et surtout si on la compare à d'autres pays européens, comme les pays du sud. Depuis la crise de 2008 en effet, les indicateurs polonais se présentent sous un meilleur jour que ceux de la Grèce, du Portugal ou de l'Espagne. En 2012, la Pologne est l'un des seuls pays présentant une croissance positive de son PIB, tandis que la croissance moyenne de l'UE est de - 0,4%. Au début des deux périodes de programmation qui la concernent, en 2004 et en 2007 cependant, un décalage important séparait la Pologne du reste de l'UE.

PIB par habitant et croissance du PIB réel dans l'UE, les pays du sud et la Pologne

	PIB par habitant (UE 25 = 100)			Croissance du PIB réel – en volume (en % de l'année précédente)		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012
UE	100	100	100	2,6%	3,2%	-0,4%
Irlande	143	146	130	4,2%	5,0%	0,2%
Grèce	94	90	75	4,4%	3,5%	-6,4%
Espagne	101	105	97	3,3%	3,5%	-1,6%
POLOGNE	51	55	66	5,3%	6,8%	1,9%
Portugal	78	79	75	1,6%	2,4%	-3,2%

Source : Eurostat, 2013

Taux d'emploi, de chômage et personnes en risque de pauvreté dans l'UE et en Pologne

	Taux d'emploi			Taux de chômage*			Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2005	2007	2012
UE	67,4%	69,9%	68,5%	9,3%	7,0%	10,8%	21,5%	21,6%	23,2%
PL	57,3%	62,7%	64,7%	19,4%	8,6%	10,2%	45,3%	34,4%	26,7%

Source : Eurostat, 2013

*2004 : taux de chômage au second trimestre ; 2007 et 2012 : taux de chômage au quatrième trimestre.

Le rattrapage aurait-il bien eu lieu ? Si les taux de chômage et de pauvreté ont considérablement diminué (de 19% en 2004 à 10% environ en 2012 pour le premier, de 45% en 2005 à moins de 27% en 2012 pour le second), le taux d'emploi total de la population reste inférieur à la moyenne européenne (64,7% contre 68,5% pour l'UE 27 en 2012), et le PIB moyen par habitant ne représente que 66% de la moyenne de l'UE (contre 75% en Grèce et au Portugal). Surtout, ces chiffres ne prennent pas en compte les différenciations internes au pays. Or, la Pologne est connue pour être traversée par différents clivages, notamment le clivage urbain-rural, reproduit dans le langage populaire, statistique, politique, etc., à travers l'opposition entre « la ville » (*miasto*) et « la campagne » (*wieś, na wsi*). S'agissant des taux d'emploi et de chômage, l'on pourrait rajouter également un clivage hommes-femmes. Combinés, ces deux clivages font apparaître une situation particulièrement difficile pour les femmes vivant dans des milieux ruraux. En 2012, plus de 39% de la population polonaise vit en zone rurale. Le taux de chômage enregistré des femmes dans les communes rurales est de 10,7%, contre 8,7% pour les hommes. En milieu urbain, ces chiffres sont respectivement de 8,1% et 7,2%⁶³. La situation est également contrastée selon les régions. Ainsi les taux de chômage féminin enregistré dans les communes rurales dans les régions choisies ici s'échelonnent-ils de 9,5% dans la région Łódzkie, à 13,4% en Podkarpackie et jusqu'à 14,1% en Zachodniopomorskie (pour des taux de chômage des hommes de respectivement 8,2%, 11,4% et 10,3%)⁶⁴. Le clivage urbain/rural s'exprime aussi à travers les niveaux de pauvreté. Le taux de pauvreté extrême atteint 10,6% en 2012 dans les campagnes, contre 4,3% dans les villes⁶⁵ ; en 2012 également, 23,7% des ruraux se trouvent en situation de pauvreté liée à un défaut de revenu, contre 10,7% des urbains⁶⁶. Ces quelques chiffres font des projets du FSE pour l'emploi et l'inclusion sociale un enjeu certain.

Cette question de l'emploi dans les zones rurales en Pologne est corrélée à l'avenir du monde agricole et plus généralement, à l'évolution vers un mode de développement rural basé sur la diversification des activités. Or, en 2010, l'agriculture représente

⁶³ GUS, 2013.

⁶⁴ Ibid, 2013.

⁶⁵ GUS. *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS* [La pauvreté en Pologne à la lumière des études du GUS], Varsovie, 2013, p.12. Le seuil de pauvreté extrême ou minimum de subsistance, calculé chaque année par l'Institut du travail et de la politique sociale (IPiSS), s'élève en 2012 à 124 euros.

⁶⁶ La pauvreté de revenu concerne les ménages dont le revenu mensuel moyen, au cours des douze mois précédant son évaluation, a été inférieur à 60% du salaire médian. Le seuil de pauvreté de revenu s'est établi en 2012 à 212 euros pour un ménage individuel, 445 euros pour un ménage de deux adultes et deux enfants (Office national des Statistiques (GUS). *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce* [Qualité de vie, capital social, pauvreté et exclusion sociale en Pologne], Varsovie, 2013, p.37 et 40).

encore 12,8% de l'emploi polonais, tandis que la moyenne de l'UE 27 est de 5,1% ; il s'agit du second taux le plus important derrière la Roumanie (30,1%) et devant la Grèce (12,5%)⁶⁷. Dans ce contexte, le rôle du FSE est d'aider à la diversification et/ou à la reconversion de l'emploi rural.

Enfin, notre intérêt pour les femmes des milieux ruraux ici est d'autant plus important que celles-ci font peu l'objet d'études qualitatives. Si de nombreux ouvrages existent sur la ou les « femmes rurales » (*kobieta wiejska / kobiety wiejskie*), ils dressent un portrait de ces femmes le plus souvent statistique, quantitatif, très localisé, et qui ne prend en compte ni l'évolution générale des milieux ruraux et les enjeux qui se posent à eux, ni le contexte historique très différent d'une région à l'autre du pays.

Après avoir présenté les différentes politiques européennes qui sont concernées par notre questionnement, et indiqué en quoi ces politiques sont un enjeu en Pologne, nous présentons dans la partie suivante notre cadre théorique d'analyse, autour de la notion d'eupéanisation.

2. L'EUROPEANISATION COMME CADRE THEORIQUE GENERAL

Notre objectif est d'étudier, à travers les programmes du Fonds Social Européen (FSE), la manière dont l'Union européenne intervient en faveur de l'emploi des femmes, quelles mobilisations cela suscite localement, et comment les femmes elles-mêmes réagissent à cette intervention.

Le cadre théorique principal de notre analyse est l'eupéanisation des politiques publiques. Pour pouvoir préciser davantage notre problématique mais aussi présenter les enjeux de ce travail de thèse, il nous semble utile de revenir sur l'évolution (2.1.) puis la définition (2.2.) du concept d'eupéanisation, ainsi que sur les différentes manières de l'étudier empiriquement (2.3.), qui sont autant de façons de concevoir et d'appréhender ce concept. Nous préciserons dans les points (2.2.) et (2.3.) notre choix. Le choix d'une définition et d'un cadre d'analyse est, au-delà d'une méthode de travail, une façon de se positionner soi-même dans le champ académique. Dans un quatrième temps (2.4.), nous reviendrons sur l'application du concept d'eupéanisation dans le cas d'un Pays d'Europe centrale, afin d'en démontrer la pertinence.

⁶⁷ Eurostat.

2.1. Aux origines du concept d'europanisation : approches initiales de l'intégration européenne et analyse des politiques publiques européennes

2.1.1. Les approches initiales de l'intégration européenne : néo-fonctionnalisme, intergouvernementalisme, intergouvernementalisme libéral

La notion d'europanisation marque une rupture par rapport aux analyses qui se sont développées simultanément au processus d'intégration européenne à partir des années 1950, afin d'en expliquer la nature ou les raisons qui poussent des Etats membres à mettre en commun, de cette manière, une partie de leur souveraineté nationale. Deux approches de l'intégration européenne se sont opposées en particulier, pourtant largement inspirées l'une comme l'autre de l'étude des relations internationales - l'approche néo-fonctionnaliste et l'approche intergouvernementaliste -, que la notion d'europanisation permettra finalement de dépasser.

La première, l'approche néo-fonctionnaliste incarnée par Ernst B. Haas dans son ouvrage *The Uniting of Europe* (1958), rejoint par plusieurs autres auteurs⁶⁸, émerge dans le contexte initial de la construction européenne qui est celui des premières communautés : Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, Communauté européenne de l'Energie atomique (Euratom) puis Communauté Economique Européenne (CEE) créée par le Traité de Rome en 1957. Dans ce cadre, qui est aussi celui de l'après-seconde guerre mondiale et du début de la Guerre froide, du souci de maintenir la paix et la prospérité économique des Etats européens et d'engager pour cela la création d'un marché commun, le néo-fonctionnalisme s'inscrit dans la lignée des discours politiques de l'élite européenne de l'époque, en particulier Robert Schuman et Jean Monnet, eux-mêmes s'inspirant des thèses fonctionnalistes prônant la création d'institutions internationales ou transnationales pour dépasser l'immobilisme des gouvernements et assurer un niveau de

⁶⁸ Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, London: Stevens, London Institute of World Affairs, 1958, 552 p.; Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1968, 552 p.; Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, Notre-Dame Ind.: University of Notre Dame Press, 2004, 552 p.; Haas, Ernst B. *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1964, 595 p.; Lindberg, Leon. *The Political dynamics of European integration*, Stanford (Calif.): Stanford University Press, 1963, 367 p.; Scheingold, Stuart A. *The rule of law in European integration: the path of the Schuman plan*, New Haven (etc.): Yale University Press, 1965, 331 p.; Lindberg, Leon, Scheingold, Stuart A. *Regional integration: theory and research*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971, 427 p.

développement fondamental aux citoyens (Saurruger, 2009, p.69). Le gradualisme prôné par Jean Monnet devait conduire à terme à la constitution d'un Etat européen fédéral par le biais du transfert progressif et continu de compétences nationales vers le niveau communautaire.

Ce transfert reposerait sur le mécanisme d'engrenage⁶⁹ (*spillover*) ou d'effet de « cascade » fonctionnel, selon lequel la convergence d'intérêts dans un secteur économique donné, et qui se traduit par des réglementations communes, exerce une pression pour l'élaboration d'actions communes dans des secteurs adjacents (Smith, 2010, p.20). L'intégration sectorielle, suscitée par la mobilisation transnationale de groupes d'intérêts en faveur de l'élaboration d'une politique commune, se propagerait progressivement de secteurs en secteurs et suivrait donc une logique expansive. Les groupes d'intérêt économiques se trouvent ainsi au cœur de l'analyse : par leur action de lobbying auprès des gouvernements, ils sont le moteur de l'intégration européenne. L'engrenage et dès lors, l'intégration européenne, demeurerait ainsi des phénomènes profondément nationaux : les attentes initiales se sont développées dans des contextes nationaux, les actions de lobbying leur ont permis de s'exprimer au niveau supranational. Ce *spillover* économique s'accompagnerait aussi d'un *spillover* politique, dans lequel outre les acteurs infranationaux (comme les groupes d'intérêts), les acteurs supranationaux tels que la Commission européenne (CE) exerceraient des pressions supplémentaires pour accélérer l'intégration. Ce double encouragement à l'intégration favoriserait un transfert de loyauté des acteurs nationaux vers le niveau communautaire, même si le néo-fonctionnalisme s'est surtout intéressé aux élites (Saurruger, 2009, p.76).

Par ailleurs, la thèse néo-fonctionnaliste d'E.Haas a introduit l'idée de socialisation entre acteurs au niveau européen, grâce à l'existence des instances supranationales que sont le Conseil des ministres européen et ses comités mais aussi et surtout la CE, considérée ici comme un lieu central d'échange pour les différents groupes d'intérêts économiques (Smith, 2010, p.20) et de promotion de l'intérêt commun (Pollack, 2010, p.18). Même si son cadre d'application est encore restreint, cette idée d'E.Haas suggère que les instances de l'UE peuvent être des lieux d'élaboration et de diffusion de normes et de pratiques susceptibles de faire évoluer les comportements, ne serait-

⁶⁹ L'engrenage est défini par Leon Lindberg comme l'enchaînement automatique d' « une situation dans laquelle l'objectif initial ne peut être assuré qu'en mettant en œuvre des actions supplémentaires qui sont successivement des conditions futures et une nécessité pour d'autres actions » (Lindberg, L. *The Political dynamics of European integration*, op.cit., p.19)

ce que de l'élite européenne et des élites nationales. Elle accorde ainsi aux institutions, en particulier à la CE, un poids déterminant dans le développement du mécanisme d'intégration.

Le néo-fonctionnalisme, bien que considéré comme la théorie fondatrice de l'intégration européenne (Sauruger, 2009, p.72), a été remis en cause à partir du milieu des années 1960 suite à la crise de la « chaise vide » provoquée par le président français Charles de Gaulle, défendant l'intérêt et la souveraineté des Etats-nations au niveau communautaire. La situation de crise politique dans la Communauté puis la récession économique des années 1970 favorisent le retour à des mécanismes de protection et renforcent les aspects intergouvernementaux de la CEE, par le biais du Conseil européen, tandis que la Commission est affaiblie. Face à cela, le néo-fonctionnalisme dans sa forme initiale a été déclaré obsolète (Sauruger, 2009, p.89).

Si la thèse néo-fonctionnaliste d'E.Haas a été critiquée pour la trop grande simplification qu'elle opère entre secteurs économiques, pour la corrélation entre engrenage économique et politique, ou encore pour son approche trop simplifiée de la notion de socialisation (Smith, 2010, p.24), elle a introduit malgré tout des éléments que l'on retrouvera dans les approches plus récentes et dynamiques de l'intégration européenne.

La seconde approche, l'intergouvernementalisme, place les Etats membres, perçus comme des acteurs rationnels, au centre du processus de négociation. Ce sont les gouvernements nationaux en effet, motivés par des considérations politiques, économiques ou historiques propres à leur Etat, qui maîtrisent l'évolution, le rythme et l'agenda de l'intégration, jouant un rôle de gardiens ou de *gatekeepers*. Dans ce sens, la souveraineté mise en commun au niveau communautaire ne se traduit pas par un affaiblissement du rôle des Etats, mais tend au contraire à le renforcer⁷⁰. En privilégiant ainsi le poids des intérêts nationaux, l'approche intergouvernementaliste, dont le principal représentant est Stanley Hoffman⁷¹ et qui est fondée sur une vision

⁷⁰ Cette position a été soutenue notamment par Alan Milward (Milward, Alan S. *The European rescue of the nation-state*, 2nd ed., London : Routledge, 2000, 466 p.; Milward, Alan S., Lynch, Frances M.B. *The frontier of national sovereignty: history and theory, 1945-1992*, London: Routledge, 1993, 234 p.).

⁷¹ Hoffman, S. *The Europe Sisyphus: essays on Europe, 1964-1994*, Boulder Co, San Francisco and Oxford: Westview Press, 1995, 326 p.

« réaliste » des relations internationales⁷², minimise du même coup le rôle des instances communautaires⁷³. Celles-ci sont perçues comme n'ayant ni réel pouvoir ni réelle légitimité dans l'orientation prise par la CEE/UE, quand bien même celle-ci constitue une forme plus aboutie qu'une simple organisation internationale. De même, l'idée d'engrenage entre secteurs de l'économie, qui est au cœur de l'approche néo-fonctionnaliste, n'est ni considérée comme évidente, ni comme un moteur de l'intégration.

L'intergouvernementalisme a connu un nouvel essor dans les années 1980 dans la science politique américaine à travers l'école du choix rationnel. En parallèle, la relance du processus d'intégration européenne à cette époque a ravivé l'intérêt académique envers celui-ci et le débat théorique entre néo-fonctionnalisme et intergouvernementalisme.

Au début des années 1990, une approche dérivée de ce dernier a été proposée par Andrew Moravcsik⁷⁴, sous le nom d'« intergouvernementalisme libéral ». S'appuyant davantage sur des éléments empiriques, cette approche revisite l'intergouvernementalisme en y intégrant le pouvoir et les préférences des Etats membres. Le modèle de Moravcsik comporte trois postulats : premièrement, les Etats sont considérés comme des acteurs rationnels qui se servent des institutions communautaires pour rendre crédibles leurs engagements mutuels (Moravcsik s'appuie en cela sur la théorie du choix rationnel) ; deuxièmement, le modèle de négociation au niveau communautaire est intergouvernemental : les accords conclus reflètent le pouvoir plus ou moins grand de chaque Etat, tandis que les institutions supranationales comme la Commission européenne n'exerce pas ou peu d'influence sur les résultats des négociations⁷⁵ ; enfin, la formation des préférences nationales dans les Etats membres s'explique par la théorie libérale. Ce dernier postulat fait

⁷² Stanley Hoffman n'est en réalité pas un pur « réaliste » des relations internationales. Il ne considère pas, en effet, que l'intérêt national d'un Etat découlerait uniquement de sa position dans l'arène internationale. Au contraire, Hoffman estime que ce sont des raisons nationales qui motivent les gouvernements à conserver leur pouvoir à l'international (Bulmer, Lequesne, 2005, p.6).

⁷³ S.Hoffman et R.Keohane ne renient pas pour autant l'idée de supranationalité mais évoquent « la supranationalité sans les institutions supranationales » (Keohane R.O, Hoffman S., *The new European Community: decision-making and institutional change*, Boulder Co: Westview Press, 1991, p.16), et reconnaissent que la Commission européenne se situe « entre une hiérarchie et une simple matrice » (Keohane, Hoffman, op.cit., 1991, p.14). Pour autant, ces deux auteurs conservent leur position quant au rôle décisif des gouvernements et des intérêts nationaux : « toutes les négociations et constructions de coalitions prennent place dans le contexte d'accords entre les gouvernements » (Keohane, Hoffman, op.cit., 1991, p.17).

⁷⁴ Moravcsik, A. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, 528 p.

⁷⁵ « European integration can be best explained as a series of rational choices made by national leaders. The choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments » (Moravcsik, op.cit., p.18).

l'originalité de l'analyse de Moravscik. En effet, il permet d'introduire dans la confrontation entre gouvernements l'influence des sociétés nationales, puisque les gouvernements négociant au niveau de l'UE intègrent les intérêts de leur électorat autant que les leurs dans leur positionnement, et de ce fait, expriment et confrontent des préférences nationales. La formation des préférences nationales n'est pas une réaction à la participation des gouvernements au processus européen, mais elle intervient en amont, au sein de chaque Etat. D'une certaine façon, l'approche de Moravscik a rétabli un lien entre les acteurs internationaux que sont les Etats membres de l'UE et le niveau domestique, lien occulté dans l'approche intergouvernementale classique.

Pour autant, et bien qu'elle ait prédominé pendant un temps dans l'analyse de l'intégration européenne, l'approche de l'intergouvernementalisme libéral a été critiquée de plusieurs points de vue. Parmi les critiques émises, on peut citer l'absence de considération portée par Moravscik pour la diversité interne des gouvernements nationaux. Or ces derniers sont loin de constituer des blocs uniformes, mais sont soumis eux aussi à des tensions, des rivalités, des jeux de pouvoir, etc., en particulier s'ils sont formés de coalitions. On peut citer également l'absence de considération pour le potentiel des instances communautaires, l'approche de Moravscik supposant qu'elles ne sont que des émanations des Etats membres, et non pas des lieux dans lesquels pourraient se développer des idées et des intérêts qui leur seraient propres. Le rôle de la Commission européenne et sa force de proposition, en particulier, sont dévalorisés. Enfin, Moravscik néglige les voies alternatives d'expression des intérêts nationaux au niveau communautaire, qui selon son approche ne peuvent se transmettre que via les gouvernements (Bulmer, Lesquesne, 2005, p.7 ; Hassenteufel, Surel, 2000, p.14).

Ces critiques ont suscité la recherche de nouvelles approches explicatives de l'intégration européenne. Cependant, comme B.Palier, Y.Surel et les autres coauteurs de *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée* (2007) le mettent en évidence, les deux approches de l'intégration présentées ci-dessus – néo-fonctionnalisme et intergouvernementalisme – ne sont pas aussi contradictoires qu'on a pu le supposer, elles présentent en fait une certaine complémentarité analytique. En effet, la première insiste surtout sur les logiques institutionnelles et les effets de structure, tout en introduisant la notion de socialisation des acteurs, tandis que la seconde met en avant principalement la rationalité des acteurs, recourant pour cela à

la théorie du choix rationnel (Palier, Surel et al., 2007, p.21-22). La notion d'eupéanisation permettra de dépasser ce clivage en articulant ces différentes dimensions de l'analyse.

2.1.2. Le champ de l'analyse des politiques publiques européennes à partir des années 1980

L'évolution des objets d'étude relatifs à la Communauté européenne a suivi le processus d'intégration lui-même. En effet, à partir des années 1980-1990, ce dernier prend un nouveau souffle qui se formalise d'abord avec l'Acte unique européen (1986), puis se poursuit par les traités de Maastricht (signé en 1991), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et enfin de Lisbonne (2007). A mesure de chacun de ces textes, l'agenda européen s'élargit et les transferts de politiques publiques nationales vers le niveau communautaire sont de plus en plus nombreux. Le poids des politiques publiques européennes s'alourdit. Simultanément, au niveau des Etats, la dimension européenne pèse de plus en plus lourd dans les politiques publiques nationales.

Dans ce contexte, une nouvelle littérature émerge sur l'Union européenne, directement liée à l'analyse des politiques publiques. Pour une partie d'entre eux, les travaux se penchent sur l'analyse du niveau européen comme espace autonome de gouvernement (Palier, Surel et al., 2007, p.23) ou comme lieu de production des politiques publiques (Hassenteufel, Surel, 2000, p.13), dont il convient de saisir les logiques de fonctionnement et le jeu des acteurs afin d'en expliquer les décisions. Dans ce type d'analyse, les décisions prises au niveau communautaire représentent la variable à expliquer (variable dépendante), tandis que les variables explicatives possibles se trouvent du côté des institutions européennes ou des acteurs publics et privés nationaux exerçant potentiellement une influence⁷⁶. « Analyser les politiques publiques sous cet angle, c'est ainsi interroger pour l'essentiel les formes et les modalités d'exercice du système politico-administratif européen comme gouvernement ou comme processus original de régulation [...] » (Palier, Surel et al., 2007, p.30). Dans ce groupe de travaux focalisés sur le niveau européen comme centre de décision, sont apparues les idées d'« Etat régulateur » européen de

⁷⁶ Les études portant sur l'Union européenne comme lieu de décision ou de production des politiques publiques ont été dominées au départ par deux entrées : une entrée sectorielle (travaux essentiellement descriptifs autour du transfert de compétences vers le niveau européen), et une entrée par les acteurs soulignée ici (Hassenteufel, Surel, 2000, p.13).

Giandomenico Majone⁷⁷, d'intégration positive et négative ou encore de légitimité par les *inputs* ou les *outputs* chez Fritz Scharpf⁷⁸.

Parallèlement, d'autres auteurs se penchent sur les politiques publiques européennes en tant que telles à travers des études de cas précises⁷⁹. Certains parmi eux, tout comme une autre partie des travaux relatifs à l'action publique européenne, s'intéressent à l'impact de l'intégration sur les politiques publiques nationales. La politique publique nationale y représente la variable dépendante dont il s'agit d'expliquer les changements, tandis que la dynamique européenne devient une variable indépendante, éventuellement parmi d'autres. Les politiques communautaires constituent ici un « donné » que l'on prend en compte tel qu'il est, sans chercher à en expliquer l'évolution : l'intérêt est porté à l'inverse sur l'une ou plusieurs des politiques nationales et les modalités de (re-)traduction de la décision européenne (Hassenteufel, Surel, 2000, p.11), avec l'objectif, partant, d'évaluer l'influence relative de l'UE. Ce type d'étude renvoie au champ d'analyse des politiques

⁷⁷ Majone, Giandomenico. *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris : Montchrestien, 1996, 158 p. La notion d'Etat régulateur renvoie au caractère essentiellement réglementaire des politiques européennes, ou pour reprendre la typologie des politiques publiques proposée dans le *Dictionnaire de politiques publiques* (2010), et qui s'inspire de P.Hassenteufel (2008) et de T.Lowi (1972), la notion d'Etat régulateur se rapporte à la prédominance de politiques de régulation sur les politiques distributives ou redistributives.

⁷⁸ Scharpf, Fritz. *Gouverner l'Europe*, Paris : Presses de Sciences Po, 2000, 238 p. L'intégration positive renvoie à l'adoption de lois, de réglementations dans l'objectif d'amoinrir les différences entre Etats membres dans différents domaines de politiques, ou encore à la fixation de normes et de standards communs, l'idée étant de « reconstruire un système de régulation économique au niveau d'une plus grande entité économique » (Scharpf, 2000, p.53). L'intégration positive se manifeste par exemple à travers la politique européenne de l'environnement ou de la protection des consommateurs. L'intégration négative se rapporte à l'élimination des barrières commerciales, des droits de douane, restrictions quantitatives ou autres obstacles à la concurrence. Comme le souligne Scharpf, « ces deux expressions ne font pas référence à des processus économiques, mais à des politiques gouvernementales dont l'objectif est d'étendre l'espace économique au-delà des frontières nationales existantes » (Scharpf, 2000, p.53).

La notion de légitimité par les *inputs/outputs* se rapporte à l'état de la démocratie tout en faisant référence aux politiques publiques : selon Scharpf (2000, op.cit.), la démocratie est comme un système d'échange et de relations entre acteurs privés et publics qui comporte deux sources de reconnaissance ou de légitimité : la première, légitimité « par les *inputs* », est relative au statut de représentant du peuple conféré aux personnalités politiques par les électeurs à travers le vote. Les décideurs sont considérés comme légitimes a priori, du fait qu'ils ont obtenu la majorité des voix et qu'ils représentent donc la majorité du peuple. La légitimité par les *inputs* se rapporte ainsi à l'idée de « gouvernement par le peuple », l'un des aspects de la définition de la démocratie. La seconde légitimité s'acquiert sur la base des résultats de l'action publique (les *outputs*) et se rapporte donc à un autre élément de la définition de la démocratie, le gouvernement « pour le peuple ». Les décideurs politiques, ici, vont acquérir une légitimité aux yeux du peuple à partir des politiques publiques qu'ils mènent ou introduisent.

Depuis son origine, la CEE/UE s'est surtout développée sur la base d'une légitimité acquise par les résultats, et non pas sur la participation démocratique des citoyens au processus de décision, malgré l'accroissement des pouvoirs du Parlement depuis le traité de Maastricht. Ceci explique qu'un « déficit démocratique » se soit accentué dans l'UE au fil du temps et qu'elle soit victime d'une crise de légitimité dite directe, c'est-à-dire qui provient des citoyens. Celle-ci se manifeste à travers le désintérêt profond ou l'indifférence générale de ces derniers envers l'UE, que l'on perçoit très bien lors des élections européennes au cours desquelles les taux de participation dans les différents Etats membres sont (très) faibles.

⁷⁹ Mény, Yves, Muller, Pierre, Quermonne, Jean-Louis. *Politiques publiques en Europe : actes du colloque de l'Association française de science politique, 23-24 mars 1994*, Paris : L'Harmattan, 1995, 351 p. ; Leibfried, Stephan, Pierson, Paul. *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, Paris : L'Harmattan, 1998, 426 p. ; Lequesne, Christian. *L'Europe bleue : à quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 2001, 239 p. ; Smith, Andy. *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris : L'Harmattan, 1995, 300 p. ; Le Galès, Patrick, Lequesne, Christian. *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : La Découverte, 1997, 302 p. ; Fouilleux, Eve. *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris : L'Harmattan, 2003, 403 p. ; Guiraudon, Virginie. *Les politiques d'immigration en Europe : Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris : L'Harmattan, 2000, 281 p.

publiques sous deux angles : d'abord parce qu'en s'intéressant à la mise en œuvre des politiques européennes au niveau national, il s'appuie, ne serait-ce que comme point de départ, sur l'approche séquentielle classique utilisée dans ce champ de recherche ; ensuite parce que l'analyse des politiques publiques, elle-même, a évolué dans le temps vers la prise en compte de l'étude du changement (Muller, 2005, Hassenteufel, 2008), notamment sous l'influence de l'Union européenne. Dans une certaine mesure, ce type d'études centré sur la mise en œuvre des politiques communautaires annonce aussi le concept d'eupéanisation qui apparaîtra par la suite (ne serait-ce que dans sa perspective *top-down*). Dans ce groupe de travaux centré sur les politiques publiques nationales sont également réalisées les premières études comparatives sur l'impact différencié qu'exerce sur elles le processus d'intégration européenne⁸⁰.

Enfin, à partir des années 1990 et au début des années 2000, l'analyse de l'intégration européenne s'intéresse à d'autres objets, accueillant ainsi d'autres sous-disciplines de la science politique. En particulier, les groupes d'intérêts et l'action collective suscitée par l'UE sont la base de plusieurs travaux⁸¹, de même que les questions d'identité et de citoyenneté ou les effets de l'intégration sur les partis politiques nationaux. Les focales portées sur des acteurs particuliers sont manifestes, la perspective adoptée étant désormais davantage sociologique, moins portée sur les institutions et le cadre juridique ou règlementaire. Le répertoire de l'action collective et le constructivisme fournissent de nouveaux outils et variables d'analyse empirique qui vont enrichir les travaux sur l'intégration européenne. Autrement dit, on intègre de plus en plus volontiers des méthodes et théories dérivées de l'étude des régimes politiques nationaux pour comprendre le processus européen (Costa, Brack, 2011, p.150 ; Hassenteufel, Surel, 2000, p.10).

A ce stade, l'objet européen s'est donc « normalisé » et est devenu transversal pour la science politique : l'Union européenne est devenue « un objet à part entière, étudié tant du point de vue de l'action publique ou du schéma décisionnel qu'en fonction de questions aussi classiques et aussi générales que celle de l'identité politique et de la légitimation du pouvoir. De manière connexe, « normalisation » signifie ici que les concepts et les méthodes classiques de la science politique deviennent le support de la plupart des travaux [...] » (Palier, Surel et al., 2007, p.27-28). Cependant si certains

⁸⁰ Mény, Yves, Muller, Pierre, Quermonne, Jean-Louis. *Op.cit.*, 1995.

⁸¹ On citera par exemple : Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy John. *Lobbying in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 1993, 263 p., et plus récemment: Balme, Richard, Chavanet, Didier, Wright, Vincent. *L'action collective en Europe*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, 542 p.

adoptent une perspective institutionnelle, si d'autres se focalisent sur les intérêts en jeu, et si d'autres enfin insistent sur les mécanismes cognitifs liés au cadre européen, aucun ne synthétise encore ces différents angles d'attaque possibles de l'objet.

C'est pour dépasser ces limites que va naître la notion d'eupéanisation. Tout en respectant la même multiplicité et la même transversalité des objets d'étude, elle va permettre de les aborder dans une perspective plus dynamique et interactive.

2.2. L'eupéanisation, un concept en évolution

2.2.1. Différentes définitions possibles de l'eupéanisation

Depuis son apparition, la notion d'eupéanisation a connu un essor certain et plusieurs définitions en ont été proposées, témoignant chacune d'une conception particulière des liens établis entre niveaux nationaux et niveau européen. La réflexion autour du concept est toujours d'actualité dans les travaux de la science politique actuelle : sa définition, son étendue, son application, ses limites font toujours débat, preuve que cette notion continue de s'enrichir et dispose sur ce point d'un grand potentiel d'avenir.

Bien que nous n'en retiendrons qu'une comme cadre théorique général à notre étude, il est intéressant de revenir sur les quatre définitions principales de l'eupéanisation. Chronologiquement, la première est celle formulée par Robert Ladrech en 1994 : l'eupéanisation est selon lui « un processus incrémental réorientant la direction et la forme des politiques, dans la mesure où les dynamiques politiques et économiques communautaires deviennent une partie de la logique organisationnelle des politiques et du *policy-making* national »⁸² (Ladrech, 1994, p.69), la logique organisationnelle faisant référence aux processus d'adaptation des organisations à un environnement ayant changé ou étant en cours de changement. Cette définition renvoie à une dynamique descendante ou *top-down*, ou encore à ce que l'on nomme le *down-loading* : sous l'effet du processus d'intégration européenne (*up-loading*), les politiques et le *policy-making* national changent progressivement. L'intégration européenne est un facteur causal du changement au niveau national. L'inconvénient

⁸² « an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making » (Ladrech, 1994, p.69).

majeur de cette définition est qu'elle renvoie à la simple étude de l'impact de l'UE sur les politiques nationales, sans pour autant spécifier la nature de cet impact.

Une seconde définition a été proposée, en 2001, par Thomas Risse, Maria Green Cowles et James Caporaso dans l'introduction de leur ouvrage *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. L'eupéanisation y est définie comme « l'émergence et le développement de structures distinctes de gouvernance au niveau communautaire, c'est-à-dire [au niveau] des institutions politiques, légales et sociales qui formalisent les interactions entre acteurs dans la résolution de problèmes, et des réseaux des politiques publiques spécialisés dans la création des règles communautaires contraignantes »⁸³ (Risse, Green Cowles, Caporaso, 2001, p.3). Alors que dans cette même introduction, les coauteurs proposent un modèle de séquences qui s'intéresse à l'impact de l'intégration européenne sur les niveaux nationaux tout en prenant en compte les spécificités nationales et ce qui préexiste dans les Etats avant toute influence de l'UE (Risse, Cowles, Caporaso, 2001, p.1-2), et alors même qu'ils reconnaissent l'interaction et les liens permanents entre les différents niveaux de gouvernance (ibid., p.2-3), cette définition qui cadre leur ouvrage privilégie ce qui se crée au niveau communautaire (*up-loading*) ou « comment » se forme la gouvernance européenne, ce qui la rend ambiguë par rapport aux contributions proposées. Cette seconde définition de l'eupéanisation ne semble ni la plus claire, ni la plus appropriée pour embrasser la richesse et la complexité de la notion d'eupéanisation.

Simultanément, une autre définition beaucoup plus complète et témoignant d'un réel effort de précision et d'ouverture, est celle de Claudio Radaelli (2000, 2001). Rompant avec l'opposition classique *top-down* vs. *bottom-up*, elle marque le passage à une conception plus complexe des échanges entre le niveau européen et les niveaux nationaux : elle est définie en effet par Radaelli comme un « processus de (a) construction, (b) diffusion et (c) institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de « manières de faire des choses » et de croyances et normes partagées qui sont définis et consolidés lors de la fabrication des politiques communautaires et ensuite incorporés dans les logiques

⁸³ « the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules » ((Risse, Green Cowles, Caporaso, 2001, p.3).

de discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationaux »⁸⁴ (Radaelli, 2001, p.108). La définition de Claudio Radaelli présente plusieurs intérêts qui lui confèrent en même temps son caractère novateur : tout d'abord, elle fait de l'eupéanisation un *processus*. Il ne s'agit plus de s'interroger sur le « résultat » de l'intégration européenne, à savoir, ce qu'elle produit ou modifie au niveau des Etats membres. Ce qui est produit au niveau européen étant « incorporé » au niveau national, le mécanisme à l'œuvre est perçu comme plus complexe, moins facilement observable que ne le suggéraient les définitions précédentes, et surtout, il laisse le champ libre à une grande variété de situations⁸⁵. La définition de Radaelli s'inscrit ainsi davantage dans l'idée d'analyser une dynamique plutôt qu'un phénomène tangible.

En même temps, cette définition met en avant l'importance de la *dimension cognitive* du processus d'eupéanisation, à travers les « règles informelles », les « paradigmes », les « croyances » et les « normes » qui sont diffusés par l'Union européenne. Ce ne sont plus seulement les procédures qui exercent une influence sur les niveaux nationaux ou les politiques publiques nationales, mais également les idées et les représentations. Sur ce point, cette définition paraît beaucoup plus satisfaisante encore que les précédentes : elle permet d'établir un « pont » avec le champ de l'analyse des politiques publiques, qui reconnaît l'importance de la dimension cognitive dans le processus d'élaboration des politiques, de la construction d'un problème à la mise en œuvre d'une décision. En outre, elle permet d'inclure les domaines de politique européenne qui produisent des règles non contraignantes, sans pour autant être sans effet. C'est le cas d'un nombre important de politiques.

Enfin, les domaines impactés par l'eupéanisation sont beaucoup plus larges, puisqu'ils incluent aussi bien les discours que les identités, les structures politiques ou les politiques publiques⁸⁶.

Malgré tous ces apports, la configuration de l'eupéanisation proposée ici reste assez *top-down* : il y manque une logique ascendante, un possible « retour vers le haut »

⁸⁴ « Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies » (Radaelli, 2001, p.108).

⁸⁵ La définition de R.Ladrech comporte certes également le terme de « processus », mais elle souligne que celui-ci réoriente la direction et la forme des politiques, supposant que ce mécanisme est inéluctable ou évident et qu'il suit un schéma linéaire. De même, la définition de Risse, Green Cowles et Caporaso met en avant un processus très simplifié.

⁸⁶ Un catalogue encore plus détaillé des « domaines de l'eupéanisation » est proposé par C.Radaelli dans son article de 2002 paru dans la revue *Politique européenne* (Radaelli, 2002, p.114).

depuis les Etats membres, qui impacterait à leur tour les structures, acteurs et politiques communautaires. L'idée d'une interaction permanente entre les deux niveaux fait encore défaut. Les niveaux nationaux, dans ces trois premières définitions de l'eupéanisation, semblent réagir de manière passive à ce qui se passe au niveau européen, tandis que celui-ci serait comme immunisé.

2.2.2. Une définition en termes d'interactions : pertinence du choix

Dès lors, une nouvelle définition de l'eupéanisation a été proposée par Bruno Palier, Yves Surel et les autres auteurs de *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée* en 2007 pour dépasser ces limites. L'eupéanisation y devient « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne » (Palier, Surel et al., 2007, p.39). Plus courte et concevant son objet en termes d'interactions, englobant aussi bien l'impact potentiel de l'UE sur les niveaux nationaux (logique descendante), que les changements entraînés au niveau européen par les pratiques de lobbying par exemple, ou encore les effets de mimétisme entre gouvernements (logique ascendante), cette définition renvoie aussi à une méthode d'analyse particulière du changement qui, sous l'effet du processus d'intégration, s'exprime au niveau des institutions, des intérêts et des idées. « L'eupéanisation devient ainsi un processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais également dans les représentations et croyances attachées à l'action publique » (Palier, Surel et al., 2007, p.41).

Sans renier totalement la définition de C.Radaelli qui nous semble majeure dans l'évolution du concept et reste une référence dans la littérature, nous faisons le choix de la dernière définition citée, qui conçoit l'eupéanisation dans des termes dynamiques tout en fournissant un cadre d'analyse précis. Néanmoins, ce qui nous semble déterminant et que l'on retrouve aussi dans la définition de C.Radaelli malgré son caractère encore trop *top-down*, est l'idée de processus et en particulier, la dimension cognitive de ce processus. En effet, dès lors que l'on admet l'importance de cette dernière ou l'importance des « idées », l'eupéanisation ne suppose plus la seule présence d'un impact vertical des politiques de l'UE sur ses Etats membres (dû à une « pression adaptative » que nous définirons dans le paragraphe suivant), mais

également des mécanismes horizontaux, c'est-à-dire de diffusion de pratiques, d'imitation et d'émulation entre les pays membres (Radaelli, 2010, p.248). Or ces mécanismes horizontaux trouvent tout leur sens dans le cas de politiques non contraignantes comme la politique européenne de l'emploi, et à travers les instruments de *soft law* que sont entre autres la Méthode ouverte de coordination (MOC) et l'approche intégrée de l'égalité des genres (*gender mainstreaming*). D'ailleurs, ces dernières, en tant qu'instruments d'action publique, véhiculent des valeurs, des normes et des représentations, une certaine façon de concevoir la société mais aussi d'envisager l'action publique et ses modes de régulation (Lascoumes, Le Galès, 2010, p.326). De manière logique, cette absence de neutralité cognitive se traduit ensuite par des réactions différenciées de la part des acteurs qui les manipulent ou qui en sont les cibles, réactions qui dépendent d'un ensemble de facteurs, qu'il s'agisse des intérêts des acteurs, de leurs préférences ou de leur propre vision du problème. Dans ce lien que nous faisons ici brièvement avec la notion d'instrument d'action publique, on retrouve le refus de concevoir les acteurs nationaux réagissant, en l'occurrence, à l'action publique européenne telle qu'elle s'exprime à travers des politiques ou des instruments, comme des acteurs passifs ou simplement réactifs. Or, ce refus est justement pris en compte dans la définition de l'europanisation en termes d'interactions.

2.3. Un cadre d'analyse qui découle logiquement de la définition choisie : les « trois I » (institutions, intérêts, idées)

Tout comme la définition dont il découle, le cadre d'analyse que nous utilisons n'est pas la seule et unique manière d'analyser le processus d'europanisation. Au contraire, élaboré pour rendre compte de la dimension plus complexe et moins linéaire du processus, ce cadre permet de dépasser les écueils des méthodes proposées jusqu'alors qui sur ce point présentent des insuffisances, sans en renier les apports. Nous faisons référence en particulier au modèle de la causalité séquentielle présenté par Risse, Cowles et Caporaso dans leur ouvrage collectif déjà cité (2001), et à l'approche *bottom-up*, qui s'oppose, elle, à la logique *top-down* de l'intégration européenne.

2.3.1. Ce que nous enseignent les modèles d'analyse *top-down* et *bottom-up*

Le modèle de la causalité séquentielle : modes de séquençage et logiques du changement domestique

Dans le modèle dit de la causalité séquentielle, l'eupéanisation se traduit par un changement au niveau domestique. Plus exactement, Thomas Risse, Maria Green Cowles et James Caporaso considèrent que l'eupéanisation « affecte » les structures domestiques de façon indiscutable (Risse, Cowles, Caporaso, 2001, p.4). Le changement intervient au terme d'un processus en quatre étapes, d'où la logique séquentielle de la méthode d'analyse. Le « processus européen » (étape 1) renvoie d'après ces mêmes auteurs à tout ce qui est produit au niveau communautaire et qui doit ensuite être adapté dans chaque niveau national. Il s'agit ici tout aussi bien du *hard law* composé essentiellement de directives, que du *soft law* que constituent les recommandations, la méthode ouverte de coordination, les « meilleures pratiques » ou encore le *benchmarking*.

L'étape 2 mérite d'être soulignée car elle est l'un des apports les plus intéressants de la méthode séquentielle. Elle interroge la conformité du système national avec le processus européen, le « *goodness of fit* », sur la base de questions que l'on pourrait formuler de la manière suivante : y-a-t'il conformité (*fit*) entre le système national et ce qu'implique le processus européen ? Ou bien, y-a-t'il décalage (*misfit*) entre les deux, et quel est dans ce cas l'ampleur de ce décalage ? Par « système national », nous entendons un ensemble d'éléments d'analyse possibles qui peuvent relever du fonctionnement des institutions, des pratiques des acteurs, des idées ou des normes diffusées par l'UE, des dispositions juridiques ou des instruments de politique publique. En fonction du degré de conformité (*fit / misfit*) avec les règles ou les normes européennes, ou de l'étendue du changement requis, la pression à l'adaptation dans un Etat membre sera plus ou moins forte, conformément à l'hypothèse qui soutient le principe de « *goodness of fit* », selon laquelle « plus la compatibilité (*fit*) est faible entre d'un côté les institutions européennes, et de l'autre les institutions nationales, plus les pressions à l'adaptation sont élevées »⁸⁷ (Risse, Cowles, Caporaso, 2001, p.7)⁸⁸. Dès lors, la présence d'un *misfit* entre l'existant au niveau

⁸⁷ « The lower the compatibility (*fit*) between European institutions, on the one hand, and national institutions, on the other, the higher the adaptational pressures » (Risse, Cowles, Caporaso, 2001, p.7).

⁸⁸ T.Börzel et T.Risse proposent une formulation proche dans leur article de 2000 : « Plus la compatibilité est faible entre processus, politiques et institutions européens et domestiques, plus la pression à l'adaptation est élevée » (Börzel, Risse, 2000, p.5).

national et ce qu'exige le processus européen est la condition première pour qu'un changement s'opère au niveau domestique, ou que l'UE, tout simplement, exerce un impact.

Pour autant, l'existence d'un décalage préalable ne suffit pas à expliquer l'ampleur ou le degré de cet impact, d'où l'étude des éventuels facteurs servant d'intermédiaires et qui vont déterminer le degré de changement (étape 3) : les « points de veto » (*multiple veto points*), qui sont en général des acteurs ou des institutions pouvant empêcher ou ralentir le processus d'adaptation aux pressions exercées par l'UE ; les institutions « facilitatrices » (*facilitating institutions*) qui au contraire, peuvent faire contrepoids aux précédents en fournissant des ressources matérielles ou cognitives aux acteurs favorables au changement ; les cultures politiques et organisationnelles, qui renvoient aux conceptions dominantes qui entourent le comportement collectif le plus approprié.

Dernière étape de la logique séquentielle, celle du changement provoqué, autrement dit, du résultat que le processus européen provoque au niveau national. Ce résultat dépend de la « logique du changement domestique » suivie et que l'on doit à T.Börzel et T.Risse (2000), lesquels s'interrogent sur la façon dont l'eupéanisation se manifeste.

La logique de la redistribution des ressources est basée sur l'institutionnalisme rationnel : les acteurs agissent en fonction de leurs intérêts, se fixent des buts en fonction de leurs préférences, fixes et bien établies, et pour maximiser leur profit. Ils sont animés par une logique de coût/bénéfice. Pour certains, l'Union européenne est alors une structure offrant l'opportunité d'obtenir ou de gagner des ressources permettant d'atteindre leurs objectifs, tandis que pour d'autres ou sous d'autres aspects elle représente avant tout un coût ou une contrainte. Ce processus de redistribution des ressources induit par l'intégration européenne peut entraîner une modification des capacités de pouvoir entre les acteurs considérés (*differential empowerment*), à supposer que les acteurs aient effectivement la capacité de se saisir des opportunités ou des ressources, et d'éviter ou de limiter les contraintes. Deux facteurs entrent en jeu dans la possession de cette capacité : les points de veto déjà cités, et les institutions formelles. Ces dernières fournissent des ressources matérielles et idéologiques permettant aux acteurs concernés d'exploiter les opportunités offertes par l'UE, et ainsi, d'avoir une capacité d'action suffisante pour

œuvrer en faveur de l'adaptation. La recomposition du pouvoir entre acteurs (renforcement pour certains/affaiblissement pour d'autres) dépend finalement a) des opportunités et contraintes fournies par l'intégration ou les exigences européennes, et liées au *misfit* existant entre ces dernières et le niveau national ; b) des points de veto et des institutions facilitatrices présents, qui vont donner (ou non) aux acteurs la capacité, le pouvoir de se servir du *misfit* existant pour encourager le changement, dans une logique d'intérêt.

La logique de la socialisation ou du *learning* est basée sur l'institutionnalisme sociologique : les acteurs agissent en fonction de conceptions partagées, de ce qui leur semble le plus approprié, le plus juste, le plus accepté socialement. Ils sont guidés avant tout par des schémas de pensée collectifs, socialement acceptés et acceptables, et non pas par leur propre sort. Ici, l'Union européenne représente une structure diffusant des normes, règles, pratiques, codes de conduite, structures de sens nouveaux, que les Etats membres sont encouragés à incorporer. En final, cette logique suppose que les acteurs, ayant intégré, internalisé les nouvelles normes, idées ou valeurs européennes, redéfinissent leurs identités, leurs préférences et leurs façons de faire habituelles. Deux facteurs servent d'intermédiaire pour la diffusion des normes et idées véhiculées par l'UE ou le déclenchement d'un processus de socialisation : les « entrepreneurs » ou « diffuseurs de normes » (*norm entrepreneurs*), qui se mobilisent pour faire pression sur les gouvernements nationaux en faveur de l'adaptation ou du changement, cherchant à les persuader, à les convaincre d'adhérer aux nouvelles idées ; les institutions informelles, qui définissent le comportement approprié dans une culture donnée⁸⁹. Ainsi, l'adhésion à des normes européennes ou l'internalisation de ces normes, de même que le développement de nouvelles idées venues de l'UE dans les Etats membres dépend : a) de leur caractère nouveau dans l'Etat membre, ce qui suppose l'existence d'un *misfit* autour des idées, normes ou façons de faire ; b) de la présence de *norm entrepreneurs* et d'institutions informelles ouvertes à ces nouvelles idées.

Suivant ce mode de séquençage en quatre temps et la logique dite du changement domestique, l'eupéanisation conduit finalement à quatre résultats ou degrés de changements possibles : 1) l'absorption, qui suppose un faible degré de changement

⁸⁹ Par exemple, plus une culture fonctionne sur la recherche de consensus et la coopération, plus elle est capable de dépasser les contraintes et les points de veto et est réceptive aux nouvelles idées, normes. Un tel type de culture est également basé sur le principe de la répartition des coûts de l'adaptation, de sorte que les coûts (politiques, financiers, de pouvoir) soient partagés, et non supportés par un petit groupe seulement, ce qui facilite le changement et l'adhésion à de nouveaux principes (Börzel, Risse, 2000, p.9).

domestique (les politiques et/ou les idées européennes sont incorporées par les Etats membres qui réajustent leurs institutions à cette fin); 2) l'accommodation ou adaptation, qui entraîne un changement modeste (les Etats membres adaptent leurs processus, politiques et institutions sans en changer les caractéristiques essentielles, ni les conceptions ou arrangements qui les entourent); 3) la transformation, qui signifie que le changement domestique est élevé (les Etats membres remplacent les politiques, processus et institutions par des nouveaux qui sont différents); 4) l'inertie, qui suppose qu'aucun changement n'a lieu.

Si une telle approche est trop limitée, parce qu'elle apparaît comme trop statique, parce que les frontières entre les séquences ne sont pas aussi évidentes qu'elle le suppose (rejoignant ici les limites soulevées, dans le champ de l'analyse des politiques publiques, par le schéma séquentiel du processus politique - agenda, décision, mise en œuvre -), que les résultats de l'eupéanisation ne sont pas définitifs mais peuvent au contraire évoluer, elle n'est pas dénuée d'intérêt pour étudier une partie de la « transmission » des politiques européennes vers les milieux nationaux, et a le mérite d'introduire plusieurs éléments intéressants comme le degré de conformité, les points de veto ou les entrepreneurs de normes. Du reste, malgré la perspective très *top-down* de cette logique et l'insuffisante prise en compte des « effets retour » (*feedbacks*), celle-ci suppose somme toute une certaine capacité de réaction chez les acteurs locaux, et donc, une pression à l'adaptation venant aussi « du bas » (*bottom-up*). En l'occurrence, elle peut être exercée à l'encontre des autorités nationales par des acteurs non-étatiques ou depuis un niveau infranational de l'Etat membre. Autrement dit, la pression ne provient pas uniquement de l'UE mais peut être double, suivant un mécanisme de *pull-and-push* (Börzel, 2000, p.147-148) : le « haut » (l'UE) presse vers le bas (les autorités nationales) pour l'adaptation, tandis qu'une pression s'exerce en même temps de la part des acteurs non-étatiques ou infranationaux domestiques⁹⁰.

⁹⁰ « *The 'pull-and-push model' is based on two major propositions. First, compliance problems only arise if the implementation of European policies imposes considerable costs on the public administrations of the member states. Second, pressure from 'below' – where domestic actors may mobilize against ineffective implementation (pull) – and from 'above' – where the European Commission may introduce infringement proceedings (push) – may increase the chances of the effective implementation of 'costly' EU policies* » (Börzel, 2000, p.147-148).

Pour une approche bottom-up de l'intégration européenne

Contrebalançant le schéma précédent, une approche *bottom-up* a été suggérée, ne consistant plus à partir du niveau européen pour étudier les conséquences de l'intégration européenne sur les institutions, les politiques publiques ou les structures politiques nationales, mais consistant à commencer et achever l'étude au niveau des acteurs domestiques⁹¹. « L'idée est de démarrer des acteurs, des problèmes, des ressources, du style politique et des discours au niveau domestique (c'est-à-dire, le système d'interaction au niveau domestique) »⁹² (Radaelli, Pasquier, 2006, p.41). L'analyse *bottom-up* vérifie si, quand et comment l'Union européenne induit un changement dans l'une des composantes du système d'interaction, en tenant compte de la temporalité, autrement dit, en recourant à des séquences causales temporelles (ibid, 2006, p.41). Par exemple, on examinera dans un Etat membre l'évolution d'une politique et le système d'interactions entre acteurs sur une séquence de temps (20 ans, 30 ans), en observant si, quand et comment l'UE a exercé une influence. Grâce à cette observation étalée dans le temps, l'analyse est ouverte aux hypothèses alternatives « rivales », non directement liées au mécanisme de l'intégration, pour expliquer le changement. Dans l'approche *bottom-up*, la pression à l'adaptation n'est pas une condition nécessaire à l'eupéanisation, de même que l'existence de politiques européennes n'est ni nécessaire ni suffisante pour qu'un tel phénomène se produise. L'intérêt d'un tel modèle est de redonner une réelle importance au niveau domestique. Comparé au modèle d'analyse précédent, il permet une meilleure prise en compte des mécanismes horizontaux de l'intégration (coopérations entre Etats membres, coordination, diffusion des bonnes pratiques, imitation, émulation⁹³), des interactions entre acteurs aux différents niveaux domestiques (niveau national, niveau infranational), des discours, et des autres facteurs d'influence possible. Ceci dit, il implique de séparer de façon distincte le niveau européen des niveaux nationaux,

⁹¹ Preuve que l'eupéanisation suscite de nombreuses définitions, Adrienne Héritier en suggère trois : en plus d'une eupéanisation qui s'apparente à l'intégration européenne suivant la logique de néo-fonctionnalisme ou de l'intergouvernementalisme libéral, et d'une eupéanisation conçue comme l'impact des mesures de politique individuelles et clairement définies, provenant de l'UE, sur les politiques, les processus politiques et administratifs et les structures des Etats membres (tenant compte également des mécanismes de *up-loading* mais aussi, des mécanismes d'apprentissage mutuel ou d'émulation possibles entre Etats membres), elle suggère un troisième type d'eupéanisation défini comme l'influence des politiques et des valeurs européennes sur « le reste du monde », autrement dit, sur des Etats non membres de l'UE et pas forcément prêts à l'être (Héritier, 2005, p.199-201).

⁹² « The idea is to start from actors, problems, resources, policy style, and discourses at the domestic level (that is, the system of interaction at the domestic level) » (Radaelli, Pasquier, 2006, p.41).

⁹³ L'émulation est le « sentiment qui pousse à égaliser ou à surpasser quelqu'un » (*Dictionnaire Hachette encyclopédique*, édition 2002, p.534).

opérant une dichotomie entre les deux (Beichelt, 2008, p.38). En « commençant » et « finissant » au niveau national, ce modèle conserve une dimension encore trop statique, qui fait de l'europanisation une variable parmi d'autres dans un processus plus général de transformation (ibid., p.39). Ceci n'est pas inintéressant, cependant en ne tenant pas (ou insuffisamment) compte de l'interaction entre le niveau domestique et le niveau européen, ce modèle prend le risque d'occulter une source importante de changement.

2.3.2. Le modèle des « trois I » : définition et application pratique

La définition de l'europanisation en interactions, comme nous l'avons déjà souligné, permet de dépasser les limites des approches *top-down* et *bottom-up* de ce processus en synthétisant les deux, finalement, dans un ensemble d'interactions, d'échanges et d'ajustements constants entre les différents niveaux de gouvernance.

Le modèle des « trois I » permet d'étudier de manière dynamique une partie du processus d'europanisation. Ce modèle est issu du champ de l'analyse des politiques publiques et plus précisément, des travaux de Peter Hall (1986 et 1997)⁹⁴ en économie politique comparée et d'un article de Hugh Hecho (1994)⁹⁵. Il s'inspire des trois néo-institutionnalismes qui ont influencé à partir des années 1990 ce champ de la recherche – le néo-institutionnalisme historique, le néo-institutionnalisme du choix rationnel et le néo-institutionnalisme sociologique -, dans une volonté de dépasser les controverses internes de chacun de ces courants ainsi que la concurrence qui les opposait les uns aux autres. Dans un article de 1997 à l'origine de cette classification des néo-institutionnalismes en trois types, Peter Hall et Rosemary Taylor constataient que ces trois courants « fonctionnaient » de manière cloisonnée alors qu'ils suivaient le même objectif, « élucider le rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques » (Hall, Taylor, 1997, p.469), en se plaçant en opposition aux perspectives behavioristes des années 1960-1970. Ces trois courants reposent en effet sur un présupposé commun concernant l'importance des institutions, perçues comme un ensemble de contraintes socialement construites qui conditionnent les comportements des individus et des organisations dans l'espace public (Palier,

⁹⁴ Hall, Peter A. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press, 1986, 341 p.; Hall, Peter A. « The role of Interests, Institutions, and Ideas in the comparative political economy of the industrialized nations », in Lichbach, Mark Irving, Zuckerman, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 321 p.

⁹⁵ Hecho, Hugh. « Ideas, Interest, and Institutions », in Dodd, Lawrence C., Jillson, Calvin C. *The dynamics of American politics: approaches and interpretations*, Boulder: Westview, 1994, 451 p.

Surel, 2005, p.9). Hall et Taylor suggéraient alors d'intensifier les échanges entre les trois écoles, chacune apportant un éclairage pertinent du comportement humain et de l'impact des institutions sur ce comportement (Hall, Taylor, 1997, p.492).

Le modèle⁹⁶ des « trois I » va plus loin encore que cette idée en proposant de combiner les trois variables explicatives potentielles que sont les institutions, les intérêts et les idées, ne serait-ce, dans un premier temps, que pour « délimiter les axes de la recherche et les dynamiques pertinentes dans l'analyse de l'Etat en action » (Palier, Surel, 2005, p.10). L'intérêt d'un tel modèle est qu'il permet d'envisager plusieurs dimensions et causes d'évolution ou de résistance possibles dans l'action publique, et contrairement aux différents néo-institutionnalismes, il ne minore aucune des variables. En effet, cette approche postule qu'aucun des « I » n'est *a priori* plus important que les autres. De cette manière, combiner les « trois I » offre une plus grande possibilité d'hypothèses explicatives portant sur les dynamiques de l'action publique.

Appliqué à l'analyse de l'europanisation, ce modèle permet d'observer, au prisme des institutions, des intérêts et des idées, l'évolution d'une politique publique nationale en réaction à ce qui est émis ou produit par l'UE : en effet, l'europanisation est pensée ici comme « une dynamique d'institutionnalisation d'objectifs, de méthodes et/ou d'instruments d'action publique qui tendent à remettre en question les préférences des acteurs [*les intérêts*], les cadres institutionnels [*les institutions*] ou encore les croyances dominantes [*les idées*] au niveau domestique » (Palier, Surel et al., 2007, p.51). Il permet alors de préciser la notion de *fit/misfit* inhérente au modèle de la causalité séquentielle et aux logiques *top-down* de changement domestique. Mais si l'analyse par les « trois I » permet de dépasser celle qui décompose l'europanisation en séquences, elle ne la remet pas totalement en cause : premièrement, parce qu'elle repose elle aussi sur l'hypothèse d'une conformité ou d'un décalage initial entre le niveau domestique et le niveau européen, l'existence d'un décalage étant une condition nécessaire pour le changement. Seulement, conformité ou décalage initiaux sont appréhendés ici de manière plus fine et plus complexe. Deuxièmement, parce qu'il est impossible, dans les faits, d'étudier l'ensemble de la dynamique de l'europanisation qui se joue autour d'une politique et d'observer l'ensemble des interactions qui se produisent, entre tous les acteurs

⁹⁶ En réalité, il s'agit moins d'un « modèle » au sens de « cadre analytique cohérent », que d'une approche cherchant à dépasser les limites constatées dans les courants classiques de l'analyse des politiques publiques (Surel, 2010, p.650).

impliqués, à tous les niveaux de gouvernance. Les limites posées par toute recherche empirique nécessitent de faire un choix et de placer la focale sur une séquence de la dynamique choisie, ce que nous faisons par exemple en étudiant la manière dont une politique européenne se traduit dans des niveaux infranationaux d'un Etat membre, niveaux qui ne sont pas en contact direct avec le niveau communautaire. Pour des raisons pratiques, dans notre cas, l'application du modèle des « trois I » suppose d'opérer malgré tout un séquençage de la dynamique européenne. L'essentiel est, à notre sens, de considérer que la focale choisie constitue l'un des maillons d'une dynamique plus large, que l'analyse du maillon en question va contribuer à éclairer. En pratique, le recours au modèle des « trois I » nécessite dans un premier temps de découper l'objet que l'on étudie en institutions, intérêts et idées. Il va s'agir de « décomposer un réel complexe en dimensions (ou variables) identifiables, non pour le simplifier, mais pour le rendre compréhensible au moyen des catégories d'analyse existantes [...] » (Palier, Surel, 2005, p.11), pour pouvoir ensuite les articuler.

Les « institutions » renvoient aux dynamiques ou logiques institutionnelles, qui contraignent la marge de manœuvre des acteurs, leurs fournissent des ressources ou des contraintes. En conséquence, l'impact des politiques européennes en termes d'institutions peut être interrogé de la manière suivante : en quoi l'institutionnalisation de décisions et dispositifs d'origine communautaire dans l'action publique nationale ou domestique est-elle facteur de ressources ou de contraintes pour les acteurs impliqués ? (Surel, 2010, p.653).

Les « intérêts », eux, renvoient aux logiques d'action collective, aux interactions entre les acteurs politiques et administratifs, aux motivations qu'ils avancent pour justifier leurs décisions (Ibid.). Quelles logiques, interactions, motivations suscitent les décisions et dispositifs européens chez les acteurs que l'on étudie ? Avant toute chose, cela suppose d'identifier les acteurs pertinents dans le domaine observé (Palier, Surel, 2005, p.11).

Les « idées », enfin, renvoient aux éléments cognitifs et normatifs qui accompagnent les processus politiques. Les comportements observés, les processus étudiés sont-ils aussi influencés par de nouvelles croyances (provenant de l'Union européenne, en l'occurrence), qui susciteraient des diagnostics différents et des propositions alternatives dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ? (Surel, 2010, p.653).

L'analyse de l'eupéanisation d'une politique publique nationale ne peut cependant se contenter d'un simple « catalogue » des effets produits sur les institutions, les intérêts et les idées au niveau que l'on observe. *A posteriori*, déjà, le modèle suppose de hiérarchiser les variables et les hypothèses en opérant un « séquençage » du processus observé (Surel, 2010, p.654) : il s'agit de voir, aux différents moments choisis, si ce sont en priorité les institutions, les intérêts ou bien les idées qui ont pesé sur le cours des choses. Autrement dit, au moment *t* observé, laquelle de ces trois variables relaie le mieux l'impact de l'UE ? *A contrario*, laquelle freine la transmission des décisions, des règles, des normes ou des pratiques émises par le niveau européen ?

Si l'on obtient ainsi des éléments certains de réponse concernant l'influence de l'UE sur les politiques nationales, rien ne dit en revanche que la dynamique européenne soit la seule dynamique qui conditionne l'évolution d'une ou de plusieurs politiques publiques nationales. Une stricte analyse via le modèle des « trois I » reviendrait alors à considérer que seule « l'Europe compte » dans les changements observés, et qu'aucune autre dynamique concurrente ou alternative ne peut intervenir. C'est pourquoi une analyse correcte de l'eupéanisation des politiques nationales tient compte d'autres hypothèses explicatives possibles dans l'évolution observée. Il s'agit en l'occurrence de questionner l'existence de phénomènes « extérieurs » à l'UE qui favoriseraient ou au contraire freineraient son influence.

2.3.3. Envisager des hypothèses alternatives pour une vision plus juste de l'impact de l'Europe

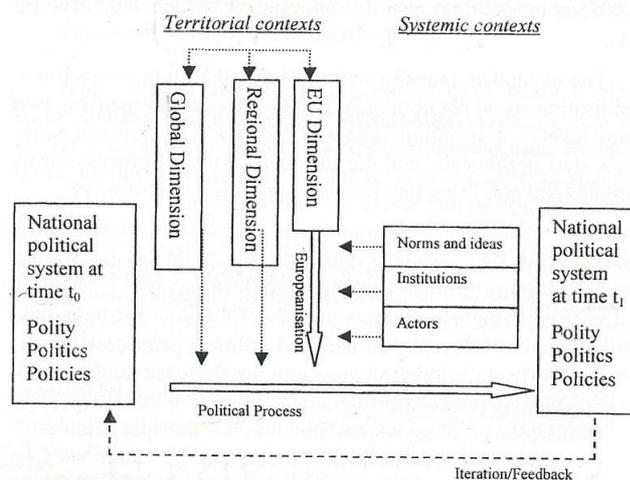
La prise en compte des hypothèses alternatives à l'eupéanisation dérive d'une interrogation inhérente à toute analyse du phénomène : quelle part les décisions, les règles, les normes européennes ont-elles dans l'évolution observée au sein d'une politique publique nationale ? Le processus d'eupéanisation ne peut être considéré comme un processus unique qui serait « imperméable » à d'autres facteurs causaux. Envisager des hypothèses alternatives permet de rééquilibrer ou de relativiser la part de l'UE par rapport aux autres « forces » existantes. Plus généralement, confronter la dynamique européenne aux dynamiques alternatives pose la question de l'imputabilité des changements éventuels observés.

Deux dynamiques alternatives vont possiblement entrer en jeu : la dynamique globale ou globalisation qui, même s'il en existe des définitions multiples⁹⁷, renvoie à un phénomène géographiquement beaucoup plus large que l'eupéanisation ; les facteurs internes à l'Etat considéré, qualifiés de « facteurs domestiques », qui font référence à des éléments spécifiquement nationaux (facteurs démographiques, structurels, politiques, stratification sociale), voire profondément ancrés et donc antérieurs à l'intégration européenne (facteurs culturels, traditions nationales).

2.3.4. Le processus d'eupéanisation schématisé dans un cadre élargi

Combinée à l'interrogation sur les forces alternatives impactant les niveaux nationaux, l'étude du processus d'eupéanisation, ou d'une partie de ce processus, peut être résumée schématiquement comme le fait Timm Beichelt (2008), de la manière suivante :

Figure 1.4: Enlarged Transformation Model



Le modèle de la transformation élargie, T.Beichelt (2008, p.41)

2.3.5. La dépendance du chemin (*path dependence*)

En complément du cadre théorique qu'est l'eupéanisation, une autre notion apparue dans les années 1990 nous semble fondamentale pour comprendre l'évolution des

⁹⁷ David Held et al. la définissent comme « a process (a set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions -assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact-generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power » (Held, David et al. *Global Transformations: politics, economics and culture*, Cambridge, Polity Press, 1999, p.16). Le lien entre eupéanisation et globalisation suscite plusieurs questionnements : l'eupéanisation est-elle un prisme neutre de la globalisation, c'est-à-dire un simple relai de processus globaux ? Agit-elle au contraire comme un filtre, comme une barrière protectrice à la globalisation, qui serait plus « dangereuse » ? Ou ces deux dynamiques sont-elles finalement complémentaires ? (Palier, Surel et al., 2007, p.55).

politiques publiques sous l'effet de l'Union européenne : cette notion est celle de dépendance du chemin (*path dependence*). Elle s'est trouvée initialement au cœur des approches fondées sur le néo-institutionnalisme historique, et fait des choix opérés dans le passé un facteur conditionnant les choix contemporains des acteurs et le devenir des institutions. La théorie de la *path dependence* met ainsi en lumière la continuité des processus décisionnels et des trajectoires de politique publique. Appliquée initialement au domaine de l'économie par Douglas C. North⁹⁸ (1990), elle a été reprise pour la science politique par Paul Pierson (1993, 2000), qui identifie dans les processus politiques des mécanismes de « rendements croissants » (*increasing returns*) : les bénéfices attachés à la poursuite d'une même trajectoire étant supérieurs, ne serait-ce qu'à court terme, au changement ou au choix d'une trajectoire alternative, les décideurs politiques préfèrent conserver la même voie. Finalement, les bénéfices relatifs au maintien des habitudes prises augmentent même avec le temps, tandis que le coût d'une rupture avec les habitudes ne fait qu'augmenter. Les mécanismes de rendements croissants conduisent ainsi au phénomène d'auto-renforcement (*self reinforcement*) ou de rétroaction positive (*positive feedback*) (Pierson, 2000, p.252), qui favorise la continuité des processus. Plus ces mécanismes s'accroissent, plus les alternatives se verrouillent (*lock-in*), plus la continuité se maintient.

La notion de *path dependence* est particulièrement intéressante pour les pays d'Europe centrale et orientale, puisqu'elle permet de faire cas des spécificités historiques de ces pays mais aussi de leur « héritage » : le concept d'héritage est défini comme « le propre d'institutions sociales, de pratiques et de discours qui en premier lieu proviennent d'une période achevée marquée quant à elle par une orientation institutionnelle et une justification idéologique et qui, en second lieu, ont un impact durable (éventuellement problématique) sur la réalité sociale actuelle. En effet, elle se trouve reproduite ou transformée par la pratique quotidienne. Selon cette lecture, « l'héritage » est un système d'analyse applicable à différentes périodes : le socialisme d'Etat, le postcommunisme, et l'eupéanisation » (Kutter, Trappmann, 2008, p.99-100). Histoire et héritage enrichissent ainsi l'étude de l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale. Une grande partie de cette thèse est d'ailleurs consacrée à l'histoire et à l'héritage de la Pologne dans les différents domaines en jeu

⁹⁸ North, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 159 p.

ici : histoire et héritage contribuent en effet à expliquer le comportement actuel des acteurs.

2.4. L'européanisation dans le cas d'un pays d'Europe centrale

L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 et 2007 a représenté un défi majeur pour l'Union européenne comme pour les pays alors candidats. De la même façon, on pourrait dire qu'elle a constitué un enjeu pour la recherche académique portant sur l'intégration européenne et sur la notion d'européanisation. Pour cette dernière, les pays d'Europe centrale et orientale continuent d'offrir de nouvelles perspectives et de nouveaux terrains d'investigation. Moyennant d'avoir accès en pratique aux profondeurs des « terrains », bien entendu, la connaissance de ces pays est une opportunité certaine d'enrichissement du concept, conçu initialement pour être appliqué aux pays d'Europe occidentale.

2.4.1. Spécificités des pays d'Europe centrale et orientale : héritage de l'histoire et enjeux de l'intégration

Pour comprendre en quoi la notion d'européanisation peut s'enrichir de l'étude des nouveaux Etats membres de l'UE situés en Europe centrale et orientale, il convient de revenir sur leurs spécificités historiques. En effet, elles constituent une différence fondamentale par rapport à l'expérience des autres pays membres de l'Union, dont certains ont suivi l'évolution de la Communauté européenne de l'intérieur depuis ses débuts. Cependant, même si ces pays présentent de nombreux points communs en matière d'histoire (fluctuations territoriales, instabilité des frontières, perte d'indépendance et de souveraineté, expérience communiste), ce sont aussi des pays aux identités très différentes qui font de ce groupe un espace qui est tout sauf homogène. Aussi ne donnerons-nous ici qu'une illustration de quelques phénomènes historiques marquants à travers l'exemple polonais.

S'agissant de son territoire, la Pologne a alterné les ruptures et les déplacements de frontières. Elle a ainsi disparu de la carte de l'Europe de 1795 à 1918, partagée entre les Empires russe, prussien et austro-hongrois. Si en 1809, Napoléon 1^{er} créé le Grand Duché de Varsovie, qui ne représente qu'une toute petite partie du territoire, celui-ci est partagé de nouveau en 1815 lors du Congrès de Vienne par les trois puissances environnantes de la Pologne. Cette dernière a connu ensuite une brève expérience de

l'indépendance, entre 1918-1920⁹⁹ et 1939, date de son invasion par l'Allemagne nazie puis l'URSS de Staline. Après la seconde guerre mondiale, la Pologne subit les découpages arbitraires décidés par les puissances occidentales victorieuses et l'URSS, qui décalent son territoire vers l'Ouest, entraînant de nombreux déplacements de population, tandis que le pays perd ses territoires historiques situés plus à l'Est, désormais récupérés par Staline.

De ces périodes de domination et de partages aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles découle, plus qu'un attachement fort à la souveraineté nationale retrouvée en 1989, une exigence de conserver cette souveraineté. Cette exigence se pose dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. Elle se manifeste d'abord sous la forme du respect des frontières¹⁰⁰ ; elle s'exprime ensuite, et dans la plupart des cas, dans les rapports entre majorités et minorités ethniques (ce qui ne concerne pas la Pologne qui depuis 1945 est ethniquement homogène) ; elle conditionne, enfin, les processus de régionalisation qui dé-centralisent les anciennes architectures communistes dans les années 1990. Le respect des minorités comme la régionalisation, en tant que gages de la démocratie, sont d'ailleurs deux exigences posées par l'Union européenne avant toute intégration. Cependant, ces deux exigences sont mises en œuvre, dans les pays d'Europe centrale et orientale, au prisme du respect de la souveraineté nationale (Bafoil, 2006, p.40).

Deuxième spécificité historique des pays d'Europe centrale et orientale, l'héritage du communisme. Celui-ci a fait émerger à sa chute plusieurs enjeux : d'abord celui de restaurer la démocratie par la mise en place d'institutions démocratiques, de partis politiques, d'élections libres, et celui de restaurer les libertés individuelles, en particulier le droit de propriété ; le second enjeu a porté sur la consolidation des territoires et la préservation de la souveraineté, tout en s'intégrant dans les échanges internationaux. A cet égard, dès 1990 la volonté de rejoindre l'Union fut manifeste chez les populations et les élites est-européennes (Bafoil, 2008, p.59-60). Cependant en intégrant l'UE, il ne s'agit pas seulement, du point de vue centre et est-européen, de s'insérer dans un système d'échanges économiques et sociaux. Il s'agit, à travers ce « retour à l'Europe », de réparer les injustices de l'histoire tandis qu'historiquement, la plupart de ces pays, et particulièrement la Pologne, ont toujours

⁹⁹ La guerre s'est poursuivie sur les territoires orientaux de la Pologne, avec l'URSS, jusqu'en 1920.

¹⁰⁰ La Pologne signe ainsi, le 14 novembre 1990 avec l'Allemagne réunifiée, un traité de reconnaissance des frontières, en l'occurrence de la ligne Oder-Neisse qui sépare les deux pays ; les deux pays signent ensuite un traité de bon voisinage, le 17 juin 1991.

été culturellement et politiquement tournés vers l'Ouest. Pour les citoyens d'Europe centrale et orientale, l'appartenance à la communauté « culturelle » européenne s'est posé et se pose encore comme une évidence (Bafoil, 2008, p.60). Bien évidemment, l'intérêt de sécurité nationale et la garantie de l'indépendance face au voisin soviétique puis russe jouent également dans la volonté de rejoindre l'Union ; enfin, le troisième enjeu de la sortie du communisme est d'enclencher dans ces pays un processus de modernisation économique et sociale et d'installer l'économie de marché. Ceci suppose de développer ou d'élargir le secteur privé, de privatiser progressivement les entreprises d'Etat, de mettre en place des institutions financières compétentes, des règles de fonctionnement aux niveaux sectoriels de l'économie (négociation, dialogue social, conventions d'entreprises, lois), ou encore de réformer les Etats-Providence.

Les premières mesures sont enclenchées dès 1989-1990 durant ce qui constitue la « transition » de ces pays vers l'économie de marché. Elles consistent en des mesures de stabilisation du marché et en l'établissement de règles électorales et constitutionnelles. Suit la période dite de « transformation postcommunisme », le postcommunisme faisant référence au « processus décennal d'ajustement des économies et des scènes politiques aux prérequis de la démocratie et du marché, dont la problématique centrale de la transformation des droits de propriété aura constitué la pierre d'angle » (Bafoil, 2006, p.42). Cette période s'étend sur toute la décennie 1990, et c'est là que sont véritablement et progressivement mises en place les nouvelles structures économiques, juridiques, sociales et politiques, sous la forme d'un compromis entre héritages et positionnements nationaux et exigences des organisations internationales. Par exemple, outre la transformation des droits de propriété, ce sont aussi les politiques de privatisation qui sont lancées, et dans la seconde moitié de la décennie, certaines réformes de politique sociale. Néanmoins, il est clair que pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'adhésion à l'Union européenne a une grande signification économique, compte tenu du « retard » accumulé pendant plusieurs décennies par rapport à l'Occident, et ensuite, parce que les économies centre et est-européennes se sont de plus en plus (re)tournées vers l'Ouest, dont elles deviennent dès lors dépendantes.

2.4.2. Envisager l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale

Si l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) s'est faite en 2004, 2007 et dernièrement en 2013 (adhésion de la Croatie), l'influence de l'Union européenne a commencé bien avant. Dès les années 1990, l'Union européenne apporte une aide aux futurs candidats de 2004 pour leurs choix constitutionnels ainsi qu'une assistance financière, mais elle n'est pas l'acteur décisif des changements. Son influence devient incontournable, par contre, dès lors que les négociations pour l'adhésion sont engagées, soit à partir de 1997-1998. Elle se manifeste par l'exigence de reprise des règles de l'acquis communautaire posée aux candidats, comme condition *sine qua non* de leur intégration. Cette date est aussi considérée comme le début du processus d'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale. Autrement dit, l'eupéanisation est un processus postérieur à la phase de transition, enclenché durant la décennie postcommuniste sans en être synonyme, mais qui est antérieur à l'intégration effective des PECO à l'Union européenne.

Compte-tenu de l'ampleur de l'élargissement de 2004, l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale a été envisagée en grande partie en lien direct avec leur intégration à l'Union. Simultanément, on s'est interrogé sur le mode de gouvernance utilisé par l'UE pour transmettre ses dispositifs au moment de cet élargissement, la question étant alors de savoir quelle forme a pris le transfert des règles¹⁰¹ communautaires vers les pays candidats, plus que le contenu même de ces règles ou encore, que les modèles de gouvernance exportés en même temps par l'UE (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004, p.661-662). Ce n'est que plus récemment qu'on a commencé à aborder l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale avec une autre logique, à mesure que ces pays sont devenus des membres à part entière et non plus seulement des candidats.

L'eupéanisation appliquée à la phase de préadhésion

Les réflexions sur l'eupéanisation des PECO durant leur préparation à l'adhésion à l'UE sont parties du constat qu'une situation particulière caractérisait ces pays, qui les différenciait des Etats déjà membres. Cette situation particulière se manifestait à

¹⁰¹ Les « règles » font référence à un large ensemble de problèmes et de structures à la fois formels et informels : régulation, redistribution dans certains domaines de politique, règles régissant les processus politiques, administratifs et juridiques, règles entourant la mise en place et les compétences des organisations étatiques et infranationales (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.7).

travers deux données contextuelles de départ : la coexistence du processus d'eupéanisation avec celui de transformation vers un système politique démocratique et vers l'économie de marché (1), et le lien ténu entre eupéanisation et négociations d'adhésion (2) (Héritier, 2005, p.203).

La première donnée (1) revient à s'interroger sur l'interdépendance des deux phénomènes et notamment, sur l'influence de l'Union européenne dans la transformation politique, économique et institutionnelle que connaissent ces pays depuis une vingtaine d'années (Ibid, 2005, p.204). Sur ce point, F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier ont conclu que le processus d'eupéanisation avait affecté, complété voire même remplacé toutes les dimensions constitutives de la transformation postcommuniste (transition d'une économie centralisée vers une économie capitaliste de marché, d'un régime politique sous domination soviétique vers l'autonomie nationale, et dans certains cas, d'Etats multinationaux vers des Etats nations indépendants) (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.222)¹⁰². Autrement dit, dès lors que l'influence de l'UE s'est avérée déterminante, c'est-à-dire quand les négociations d'adhésion avec les pays candidats ont été ouvertes, la transformation postcommuniste des pays d'Europe centrale et orientale ne pouvait plus être envisagée sans prise en compte de l'impact de l'UE, tout comme toute étude de l'eupéanisation ne peut faire abstraction, encore aujourd'hui, du processus de modernisation engagé dans ces pays depuis les années 1990. Ce point constitue une différence fondamentale avec l'eupéanisation des pays d'Europe occidentale membres de l'UE.

Cette différence s'applique d'ailleurs également en matière de démocratie. En effet, exceptés pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal, l'UE n'a pas joué le rôle de consolideur de la démocratie pour les Etats membres. Elle a même gagné en matière démocratique de l'adhésion de certains Etats (en l'occurrence, des Etats scandinaves), tandis qu'à l'inverse, certains ont craint que le processus de décision européen ne mette en danger leurs propres institutions démocratiques (Héritier, 2005, p.204). Par ailleurs, y compris pour les pays du sud de l'UE, lors des élargissements précédents les candidats étaient déjà bien intégrés dans le monde occidental, en termes politique,

¹⁰² Trois raisons sont avancées à cela : 1) d'abord, la dynamique d'eupéanisation a bouleversé les processus parlementaires et démocratiques des pays candidats, en mobilisant une grande partie des agendas législatifs ; 2) ensuite, en intégrant les pays d'Europe centrale et orientale dans son marché intérieur, l'UE a contribué à promouvoir l'économie de marché ainsi que la mise en place d'autorités et de politiques de régulation ; 3) enfin, l'intégration à l'UE a éloigné le spectre de la domination russe sur ces pays, même si elle s'est traduite par une nouvelle perte d'autonomie (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.222-223).

mais aussi économique et militaire (Bafoil, 2008, p.63), tandis que la sortie du communisme des pays d'Europe centrale et orientale les plaçait, ainsi que l'UE, dans une situation de défi à tous points de vue.

En outre (2), l'européanisation des PECO, dans ses débuts, a été fortement liée au processus d'intégration et aux deux éléments qui l'ont conditionnée : la politique de « conditionnalité » menée par l'UE et la reprise de l'acquis communautaire.

La conditionnalité fait référence à la contrainte que l'UE a imposée aux candidats, qui les a obligés à s'ajuster aux règles qu'elle a produites ou plus généralement, aux principes qui la régissent. Appliquée au cas des pays d'Europe centrale et orientale, elle a d'abord et avant tout été une conditionnalité politique. Elle s'est exprimée en effet à travers l'exigence de démocratie, du respect des droits de l'homme et des droits des minorités fixée dans le cadre des critères de Copenhague en 1993¹⁰³, donc bien avant les négociations d'adhésion. Cette exigence démocratique conditionnait d'ailleurs pour ces pays la prétention même à être candidats¹⁰⁴. Pour autant, elle ne s'est pas appliquée au sens strict en Pologne, en Hongrie, en République tchèque ou en Slovaquie, compte-tenu que ces pays étaient déjà engagés dans la voie démocratique avant même que l'UE ne les y incite. Il pourrait être affirmé que ces pays auraient de toute façon poursuivi leur avancée démocratique, même en l'absence de conditionnalité politique (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004, p.669, 2005, p.214). Contrairement aux autres candidats à l'UE, dans ces quatre pays la conditionnalité politique n'a joué finalement qu'en « toile de fond », du fait d'un moindre décalage de départ (*misfit*).

En second lieu et simultanément à l'ouverture de la phase de préadhésion à proprement parler, la conditionnalité s'est traduite par l'exigence de reprise totale et

¹⁰³ Le Conseil européen de Copenhague de 1993 a défini les conditions essentielles à remplir par les pays candidats pour pouvoir adhérer à l'Union, en particulier : « L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire » (Conseil européen de Copenhague, Conclusions de la Présidence, 21-22 juin 1993, p.26. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72922.pdf).

¹⁰⁴ Du reste, cette conditionnalité politique n'était pas uniquement attendue par l'UE. L'exigence démocratique est celle qui conditionne d'une manière générale « l'entrée » dans le monde occidental et la communauté d'Etats qui le représente, et elle s'exprime aussi à travers les autres grandes organisations internationales occidentales que sont l'OTAN, l'OCDE, l'OSCE, ou encore le Conseil de l'Europe (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.212). Néanmoins, l'exigence démocratique est bien le préalable à l'ouverture de négociations d'adhésion. Sans la présence d'institutions démocratiques dans les Etats souhaitant intégrer l'UE, en théorie la conditionnalité liée à la reprise de l'acquis communautaire ne s'applique même pas. Cependant, dans plusieurs cas les deux processus n'ont pas été aussi temporellement distincts. Ainsi, l'exigence de reprise de l'acquis a été posée pour la Slovaquie et les Etats baltes alors même que ces pays faisaient l'objet de critiques de la part de l'UE, la première pour son gouvernement autoritaire, la Lettonie et l'Estonie pour leur respect insuffisant des droits de leurs minorités.

sine qua non de l'acquis communautaire. Cette exigence fut d'autant plus contraignante pour les pays candidats que le nombre de textes et de procédures émis par le niveau communautaire s'alourdit et se diversifie d'année en année depuis la fin de la décennie 1980. La reprise de l'acquis découle du Livre blanc sur l'élargissement de 1995¹⁰⁵, mais prend véritablement de l'ampleur quand s'ouvrent les négociations d'adhésion. L'acquis communautaire représente alors quelques 80.000 pages de corpus juridique (Bafoil, 2008, p.64 ; Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.2) répartis en 31 chapitres. Il est donc beaucoup plus dense que lors des élargissements précédents, et doit être « downloadé » (Börzel, 2006, p.106) dans un laps de temps beaucoup plus court. Par ailleurs, sa reprise sera suivie, contrôlée, évaluée, fera l'objet de recommandations et de rapports annuels de la Commission européenne tout au long de la période de préparation.

D'une manière générale, la conditionnalité a pu être interprétée, au-delà d'une politique gouvernant l'élargissement à l'Est, comme la contrepartie du droit des candidats d'en faire pleinement partie, avec tous les bénéfices matériels, symboliques et politiques que cela supposait, et comme la contrepartie à la garantie de sécurité que représenterait pour eux le fait d'être membres de la communauté européenne (Bafoil, 2008, p.64). Elle fut aussi l'expression d'une profonde asymétrie entre l'Est et l'Ouest, au bénéfice du second¹⁰⁶. Cette asymétrie a conféré à l'UE une position de supériorité certaine lors des « négociations » d'adhésion (négociations qui n'en étaient que de nom, les règles à reprendre étant déjà fixées et n'étant pas discutables¹⁰⁷). En même temps, la conditionnalité s'est aussi imposée à l'UE, surtout quand l'adhésion de la première vague de candidats pour 2004 est devenue une évidence. L'UE n'avait plus le choix que de satisfaire leurs attentes (Ibid, 2008, p.63).

Du fait de cette forte pression à l'adaptation exercée par l'UE dans le cadre de la conditionnalité au moment de l'élargissement, un certain nombre de travaux sur l'europanisation des PECO l'ont abordée dans une perspective principalement *top-*

¹⁰⁵ Commission des Communautés européennes. *Livre blanc. Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union*, COM(95) 163 final, Bruxelles, 3 mai 1995, 39 p. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0163:FIN:FR:PDF>

¹⁰⁶ Cette asymétrie s'exprime aussi en matière de capacités administratives, de ressources à disposition (en 2004, le PIB moyen des candidats représente 40% de celui de l'UE ; Bafoil, 2008, p.65) et enfin, de création des règles européennes. Sur ce dernier point, la différence repose dans le fait que les pays déjà membres ont créé eux-mêmes les règles qu'ils s'appliquent, tandis que les candidats ont dû les reprendre sans les discuter.

¹⁰⁷ Les « négociations » qui eurent lieu visaient pour les candidats à obtenir des périodes de transition pour l'ajustement aux dispositifs européens. Elles portaient donc sur le rythme de la reprise de l'acquis, pas sur son contenu.

down, en tenant compte, toutefois, des spécificités des candidats. Ainsi, F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier (2004 et 2005) ont proposé un cadre théorique permettant d'analyser l'impact de l'UE dans les pays candidats à l'adhésion dans différents domaines de politiques publiques ou en matière de démocratie. Compte-tenu de la situation de départ décrite plus haut chez les candidats, ce cadre théorique considère implicitement qu'il existait un fort décalage (*misfit*) entre les candidats et les membres de l'UE, ne serait-ce qu'en matière de reprise de l'acquis communautaire¹⁰⁸.

Suivant l'acteur à l'origine du processus d'adoption de la règle, qu'il s'agisse de l'UE ou du pays candidat¹⁰⁹, et suivant la logique suivie (l'une inspirée de l'école du choix rationnel – *logic of consequences* –, l'autre du constructivisme, – *logic of appropriateness* – d'après J.M.March et J.P.Olsen, 1989¹¹⁰), ils ont suggéré trois modèles possibles d'eupéanisation des PECO, les deux premiers (*external incentives model* et *social-learning model*) s'apparentant aux logiques du changement domestique élaborés par T.Börzel et T.Risse (2000) et présentées précédemment, et dans lesquels l'impulsion part du niveau communautaire, le troisième (*lesson-drawing model*), éventuellement pertinent pour des pays qui ne sont pas encore membres de l'UE, s'inspirant de la notion de « transfert » de politique élaborée par D.Dolowitz et D.Marsh (2000)¹¹¹, et plus particulièrement de la dimension « volontaire » du transfert.

Tout comme T.Börzel qui a repris son modèle initial (2000) pour démontrer sa pertinence dans le cas des PECO (2006), les deux premiers modèles de F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier (2005) intègrent la situation particulière dans laquelle se trouvaient les pays d'Europe centrale et orientale pendant la phase de préadhésion dans leur rapport à l'UE : dans le premier cas (*external incentives model*), l'adoption des règles est conditionnée par la perspective d'obtenir une

¹⁰⁸ Les auteurs décrivent la situation initiale des pays comme étant un « statut quo », c'est-à-dire un « équilibre domestique » reflétant la distribution des préférences à ce moment-là et le pouvoir de négociation dans la société (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004, p.664 ; 2005, p.11). Ce statut quo néanmoins diffère de ce qu'exige la règle européenne. D'ailleurs, la conditionnalité va venir perturber ce statut quo en introduisant des pressions à l'ajustement (Ibid, 2005, p.11).

¹⁰⁹ Le processus de reprise des règles est initié par l'UE dans tous les domaines où celle-ci exerce une pression adaptative, c'est-à-dire tous les domaines concernés par l'acquis communautaire. Cependant, dans certains secteurs comme celui des politiques sociales, l'impulsion de l'UE n'a pas été très marquée ; il est envisageable, également, que cette impulsion coïncide avec un processus déjà engagé indépendamment par l'un des Etats. Aussi, de façon générale, les auteurs posent comme principe qu'un processus d'adoption de la règle est impulsé par l'UE dans tous les cas où l'Etat candidat n'aurait pas adopté ces règles s'il n'y avait pas eu une action particulière de la part de l'UE (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.8-9).

¹¹⁰ March, James Gardner, Olsen, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: The Free Press, 1989, 227 p.

¹¹¹ Dolowitz, David P., Marsh, David. « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 2000, vol.13, n°1, p.5-24.

« récompense » qui n'est autre que l'adhésion¹¹², dans le second cas (*social-learning model*), l'adoption des règles suit une logique de ce qui semble juste, autrement dit, se produit si les règles émises par l'UE semblent appropriées au candidat en termes d'identité collective, de valeurs et de normes, ce qui partant, dépend aussi du « pouvoir de persuasion » de l'UE (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.18). Le troisième cas (*lesson-drawing model*) suggère qu'un pays candidat puisse adopter volontairement des règles émises par l'UE sans qu'elle ne l'y ait incité. Au sein des trois modèles, les auteurs suggèrent qu'un certain nombre de facteurs présents au niveau domestique opèrent et conditionnent potentiellement l'avancée de l'adoption de la règle européenne¹¹³.

Au terme de leur recherche consistant en différentes études de cas (2005), ils constatent et concluent cependant que le principal mécanisme d'européanisation des PECO durant le processus d'adhésion à l'UE, lié directement à la reprise de l'acquis communautaire, est celui qui l'aborde dans une logique de choix rationnel et sous forte incitation de l'Union (*external incentives model*). L'existence de la conditionnalité liée à l'acquis communautaire, lui-même s'appliquant dans un grand nombre de domaines de politique, expliquerait cette prédominance du modèle par

¹¹² Avant l'adhésion, la récompense prend la forme d'assistance financière (les programmes PHARE –Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique-, ISPA –*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession-*, ou SAPARD –*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development-*), ou de liens institutionnels, d'accords de coopération ou d'association, lesquels avaient pour but d'inciter les gouvernements des PECO aux réformes et d'alléger les résistances éventuelles (Börzel, 2006, p.109).

¹¹³ Le modèle par « incitations externes » (*external incentives model*) est régi par l'hypothèse générale suivante : un gouvernement candidat adopte les règles de l'UE si les bénéfices ou les récompenses accordés par l'UE excèdent les coûts d'adoption au niveau domestique (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.12). L'équilibre coûts/bénéfices dérive de quatre facteurs : la déterminabilité des conditions posées (clarté, précision mais aussi crédibilité par rapport à la récompense promise), l'ampleur et la rapidité des récompenses reçues, la crédibilité des promesses et des menaces en cas d'adoption/non-adoption, l'ampleur des coûts de l'adoption (notamment en termes de redistribution du pouvoir et des ressources entre acteurs) et la réaction des éventuels « points de veto ». Le modèle du *social-learning* (*social-learning model*) part de l'hypothèse qu'un Etat candidat adopte les règles de l'UE s'il est persuadé que ces règles lui sont appropriées (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.18). Le pouvoir de persuasion de l'UE auprès de l'Etat candidat repose sur trois facteurs : la légitimité des règles et des promesses émises, l'identification à la communauté qui émet ces règles (sentiment de partager avec elle une même identité, des valeurs et des normes communes), et enfin la « résonance » des règles au sein de l'Etat candidat (les règles européennes se trouvent-elles en résonance avec la situation nationale en termes d'idées, de représentations collectives, d'identité ?). Le modèle qui consiste à « tirer des leçons » des autres –ici en l'occurrence de l'UE- pour s'inspirer de leurs méthodes (*lesson-drawing model*) repose sur l'hypothèse qu'un Etat adopte les règles émises par l'autre s'il s'attend à ce qu'elles résolvent leurs problèmes domestiques (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.22). Trois conditions mènent un gouvernement à adopter de lui-même les règles communautaires : l'insatisfaction politique à l'égard des règles alors en vigueur (cette insatisfaction a concerné la plupart des pays d'Europe centrale et orientale après 1989), la présence de « communautés épistémiques »* (Haas, 1992) ou d'experts tournés vers l'UE (les gouvernements n'étant pas en capacité ou n'ayant pas le temps d'étudier les solutions disponibles ailleurs), enfin, le fait que les règles en question soient effectivement transférables dans le contexte national (ce qui nécessite notamment que les points de veto soient peu nombreux).

*Les « communautés épistémiques » sont des « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » (Haas, Peter M. « Introduction : Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 1992, vol.46, n°1, p.3 ; Bossy, Thibault, Evrard, Aurélien. « Communauté épistémique » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, DL 2010. p.140-147).

« incitations externes ». Ce changement serait donc notable sur les politiques publiques (*policies*), de même que sur la création d'infrastructures juridiques et administratives compétentes pour permettre la mise en place des règles européennes (Börzel, 2006, p.107). L'exigence institutionnelle entourant la reprise des règles est d'ailleurs une autre différence fondamentale entre européanisation à l'Est et européanisation à l'Ouest (Héritier, 2005, p.206).

Cependant, malgré l'existence de différents facteurs intermédiaires possibles dans le modèle par « incitations externes » (cf. note 112), seule la crédibilité de la récompense perçue (l'adhésion, d'autant plus crédible que les négociations d'adhésion étaient ouvertes), l'obligation de reprise de l'acquis comme condition pour l'adhésion et la pression du temps sembleraient avoir joué et expliqueraient la reprise effective des règles. Les autres facteurs envisageables, le coût lié à leur adoption tout comme les points de veto présents au sein des Etats, auraient éventuellement influencé le *timing* de la reprise mais en aucun cas ne l'auraient menacée (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.217). Finalement, dans le contexte de la conditionnalité et de la récompense promise en échange, les facteurs domestiques et les héritages institutionnels n'auraient pas pesé suffisamment pour mettre en péril l'adoption des règles communautaires et donc l'adhésion à l'UE. L'ouvrage de F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier relativise ainsi le rôle joué par les facteurs intermédiaires favorisant ou freinant l'impact de l'UE sur les structures domestiques. De fait, il suggère que la dynamique *bottom-up* de l'européanisation des PECO au moment de leur adhésion ne s'est pas produite ou alors de manière très marginale. T.Börzel (2006) en vient à la même conclusion, constatant le peu de points de veto dans ces pays, la faiblesse des institutions formelles mais aussi des organisations de la société civile, tandis que les fonds de préadhésion permettaient de dépasser les éventuelles résistances (Börzel, 2006, p.109).

Examinant enfin la possibilité d'une européanisation via l'un des deux autres modèles (socialisation ou transfert volontaire), F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier montrent qu'à partir du moment où la conditionnalité s'est exercée, signifiant l'exigence de reprise stricte et sans discussion des règles, les deux autres mécanismes ont perdu en importance et ils s'avèrent alors insuffisants pour expliquer l'adoption des règles européennes. A l'inverse, les modèles du *social-learning* et du *lesson-drawing* seraient pertinents pour expliquer l'adoption d'une règle communautaire par un pays tiers avant que la conditionnalité liée à l'acquis ne s'applique. Mais des raisons liées

au coût de la reprise des règles européennes, à la présence de points de veto et à la faible résonance avec la situation nationale expliqueraient qu'avant la préadhésion, ces mécanismes aient peu joué dans l'ensemble, et ce, malgré le fort mécontentement envers les règles nationales en vigueur, la forte identification des peuples centre et est-européens à l'Europe de l'Ouest, et malgré la grande légitimité dont bénéficiaient les pays et modèles occidentaux chez les futurs candidats¹¹⁴ (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.220). Une conclusion importante de leur ouvrage est qu'en l'absence de conditionnalité liée à l'acquis, l'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale n'aurait été que limitée et inégale (Ibid, 2005, p.220). Autrement dit, c'est la conditionnalité qui aurait lancé le processus d'eupéanisation des PECO.

Malgré tout l'apport de ces travaux, qui présentent l'avantage de fournir un éclairage précis de la préadhésion et de l'adhésion à l'UE des (désormais) nouveaux Etats membres, ils n'ont pas manqué de soulever des interrogations quant à la période qui a suivi. Depuis que les PECO font effectivement partie de l'UE, qu'est devenue la dynamique d'eupéanisation propre à ces pays ? L'eupéanisation, en effet, ne s'est pas arrêtée au moment de leur intégration. Si désormais la conditionnalité ne s'applique plus, le processus d'eupéanisation, lui, se poursuit, mais il n'est plus guidé par le même type de pression.

Pour autant, l'ouvrage de Schimmelfennig et Sedelmeier (2005) n'est pas totalement désuet pour la compréhension actuelle de l'eupéanisation. En effet, une autre suggestion intéressante de leur ouvrage est que le modèle suivi pour l'adoption de la règle conditionne le résultat, l'adoption pouvant être formelle (transposition formelle des directives dans le droit national, création d'institutions, de procédures formelles), « comportementale » (l'adoption se mesure par le comportement des acteurs et par sa conformité avec les règles de l'UE), ou discursive (l'adoption suppose une incorporation « positive » de la règle dans le discours). Le modèle suivi prédominant étant celui par incitations externes, dans lequel les acteurs recherchent avant tout à minimiser le coût de l'adoption, il aboutit surtout à une adoption formelle et/ou discursive, qui est la moins coûteuse. Or, d'après F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier, les règles adoptées selon un modèle coercitif ou de manière « forcée » ont plus de

¹¹⁴ Dès lors, comme le soulignent les auteurs, on pourrait considérer que le modèle par « incitations externes » serait englobé par un processus plus large de *social learning*, car la recherche de l'adhésion à l'UE chez les PECO provient d'abord d'une forte identification à la communauté européenne occidentale et de la grande légitimité qu'ils confèrent au « projet européen » (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.220).

risque d'être contestées par la suite, de se heurter à des résistances ou d'être suivies d'une faible mise en œuvre (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, p.219-220), par opposition à celles adoptées par *social learning* ou de manière volontaire. De même, T.Börzel émet l'idée qu'en l'absence de processus de socialisation, qui garantit une reprise durable des normes, l'eupéanisation puisse n'être que superficielle (Börzel, 2006, p.111). Pour K.H.Goetz (2005), d'ailleurs, le modèle rationaliste se traduit par des effets d'étendue large –*wide-ranging*– mais peu profonds –*shallow*– (Goetz, 2005, p.262). Ceci suggère qu'une part des règles reprises avant l'adhésion à l'UE aurait pu être remise en cause par la suite. Partant, cela suppose que les structures domestiques ne soient pas aussi passives qu'on ait bien voulu le croire.

Dès lors, l'enjeu posé par cette conclusion était de savoir quel avenir auraient les règles adoptées sous la contrainte (en particulier, de quelle mise en œuvre elles seraient suivies) ; de savoir si par la suite les processus domestiques - autrement dit la dynamique *bottom-up* de l'eupéanisation - se feraient sentir dans les PECO ; et quelles seraient les logiques désormais à l'œuvre dans la reprise des règles, des normes et des pratiques européennes. Quel serait, notamment, l'impact des nouveaux instruments de gouvernance comme la méthode ouverte de coordination (MOC) ou le *gender mainstreaming* ? Quel serait l'impact du « droit souple » (*soft law*), des politiques pour lesquelles l'Union n'impose pas de modèle explicite ? Ces questions nécessitent de s'intéresser de plus près aux acteurs des pays concernés, et de considérer comme possibles les phénomènes de réappropriation des politiques en fonction des préférences, des normes culturelles en vigueur, mais aussi de l'héritage.

L'eupéanisation des pays d'Europe centrale et orientale « aujourd'hui »

Vers une meilleure prise en compte des acteurs

Malgré le poids de la contrainte liée à la reprise de l'acquis communautaire, le caractère excessivement *top-down* de l'élargissement à l'Est ou l'idée de « transfert forcé des normes » peut être nuancé. Ainsi F.Bafoil et Y.Surel (2008) considèrent que l'adhésion des PECO à l'Union européenne s'est bien faite sous le signe d'une négociation continue. Cette négociation a été encadrée par « une série d'échanges qui n'ont jamais exclu l'adaptation sectorielle » (Bafoil, Surel, 2008, p.317). L'élargissement a aussi été l'occasion de lancer une dynamique d'apprentissage à l'Est, notamment en qualifiant certains groupes d'acteurs non-étatiques au « jeu de

Bruxelles » (Ibid, 2008, p.317 ; Kutter, Trappmann, 2008, p.122-123), ou encore à travers les jumelages institutionnels qui ont permis, durant la phase de préadhésion, à de nombreuses administrations centrales et régionales centre et est-européennes de s'ajuster, dans l'optique de mettre en œuvre les règles européennes. Deux autres éléments ont prouvé que les acteurs nationaux n'ont pas été passifs vis-à-vis des exigences communautaires : la négociation de moratoires pour la libéralisation de certains secteurs, alors qu'il s'agissait d'un impératif fixé par l'UE, puis la recentralisation des processus de décision (notamment pour l'affectation des fonds structurels) entre 2004 et 2006, alors que l'UE avait encouragé et exigé jusqu'alors une décentralisation des pratiques (Bafail, Sarel, 2008, p.317). On a pu voir dans ce mouvement une ré-affirmation des souverainetés nationales, quand les études mentionnées plus haut laisseraient entendre le contraire. Ces quelques remarques démontrent bien qu'il existe dans les pays d'Europe centrale et orientale une capacité de résistance et de mobilisation des acteurs. Or cette dimension est forcément négligée si l'on aborde l'eupéanisation des PECO uniquement à l'aide d'une approche rationaliste et *top-down*.

Simultanément, d'autres auteurs ont plaidé pour une meilleure prise en compte du jeu des acteurs des pays candidats avec les règles et les normes communautaires (Neumayer, 2004, Pasquier, 2008), et ce, dès la phase de préadhésion. Une telle approche sociologique de l'élargissement (Dakowska, Neumayer, 2004)¹¹⁵, qui nécessite de placer la focale de l'analyse au niveau *meso* de l'adaptation (quand la plupart des études sont restées dans un premier temps centrées sur le niveau macro), permet de mettre à jour la variété des positionnements et des réactions des acteurs dans ces pays (Neumayer, 2004, p.79-80), tout en permettant une meilleure appréhension du lien entre transformation postcommuniste et préparation à l'adhésion (Ibid, 2004, p.72). Même si ces réflexions s'appliquent à la période de l'élargissement, elles sont intéressantes pour aborder la phase qui la suit, en ce qu'elles proposent de renverser la perspective et de placer le regard sur les acteurs impliqués par la reprise et/ou la mise en œuvre des règles. Une approche « par le bas » permet en outre de saisir plus finement les références cognitives ou les

¹¹⁵ Ces auteurs appellent à une « normalisation » de l'étude du processus d'élargissement, entendue comme l'analyse de la politique d'élargissement de l'UE et de la politique de préadhésion comme des politiques publiques, en recourant donc à la sociologie politique, et donc à une prise en compte de l'ensemble des acteurs (Dakowska, Neumayer, 2004, p.15).

représentations dérivées des traditions historiques, auxquelles les normes communautaires vont éventuellement se heurter.

L'européanisation des pays d'Europe centrale et orientale au prisme des « trois i »

Il convient désormais d'adopter une autre approche de l'européanisation des pays d'Europe centrale et orientale, eu égard aux limites des approches précédentes que nous venons de soulever, mais aussi parce que ces pays se trouvent désormais dans le même « bateau » que les pays d'Europe occidentale, et que les règles européennes dont on parle sont aujourd'hui les mêmes pour tous (même si par exemple dans le domaine des fonds structurels, les règles conservent un poids beaucoup plus important à l'Est qu'à l'Ouest). Il semble pertinent d'utiliser le même cadre théorique pour les deux « groupes » d'Etats membres. Sur le plan académique, cela permet d'unifier les analyses sur l'Est et l'Ouest par le biais des mêmes catégories d'analyse. En l'occurrence, le modèle des « trois i » est parfaitement adapté au cas des nouveaux Etats membres : il permet d'articuler les intérêts des différents acteurs en jeu, l'évolution des cadres institutionnels censés relayer les règles et les normes de l'Union, tout en intégrant le champ des représentations, qu'elles soient partagées avec l'UE ou spécifiques à l'espace considéré. En complément, ce modèle s'accompagne d'une prise en compte d'hypothèses alternatives de changement, que sont les particularités nationales, la dynamique de modernisation et la globalisation.

Après avoir présenté et justifié notre choix de cadre théorique et de modèle analytique, qui dans le cas de la Pologne tient compte des spécificités historiques et de l'expérience unique de la préadhésion, revenons sur notre problématique de recherche. Nous la déclinons en deux approches : en effet, nous intéressant à la mise en œuvre des projets cofinancés par le FSE, nous adoptons (dans la partie consacrée aux projets), une approche « par les acteurs » de cette mise en œuvre, acteurs se situant au niveau *meso* de la politique d'emploi (1) ; nous intéressant par ailleurs à ce qu'en pensent les ressortissantes directes des programmes, une partie de notre démarche est également microsociologique (2). Nous appliquons ensuite notre problématique de manière empirique.

3. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE ET DECLINAISON EMPIRIQUE

3.1. Deux niveaux d'analyse pour le questionnement

Le cadre théorique principal de cette thèse est l'eupéanisation des politiques publiques que nous considérons d'une façon générale comme un processus d'ajustement des institutions, des intérêts et des idées. Pour l'étudier dans le cas des programmes pour l'emploi du FSE auprès des femmes vivant en milieu rural en Pologne, nous envisageons deux approches et deux niveaux d'analyse.

3.1.1. Une approche « par les acteurs »

Sous un angle théorique, l'approche par les acteurs, dans notre cas, renvoie en premier lieu à deux perspectives liées à l'analyse des politiques publiques.

Elle renvoie d'abord à l'approche « par le bas » (*bottom-up*) qui s'est développée autour de la phase de mise en œuvre, le point de départ étant donc une approche séquentielle des politiques publiques¹¹⁶. Si le schéma séquentiel a pu paraître dépassé par la suite car trop réducteur et clivant, la sociologie politique ne renie pas l'intérêt de le conserver dans un premier temps pour analyser l'action publique. Il n'est donc pas inutile de s'inspirer des travaux portant sur la mise en œuvre des politiques publiques vue par le bas. Ces travaux placent leur angle de vue sur les acteurs directement impliqués dans l'exécution de l'action publique, qu'il s'agisse des agents de la mise en œuvre ou des publics cibles. L'approche *bottom-up* considère en effet que ces acteurs, « plus diversifiés et moins systématiquement étatiques, sont les acteurs majeurs des politiques publiques du fait de leur rôle central dans leur concrétisation » (Hassenteufel, 2008, p.100). Plus précisément, ce sont les interactions entre acteurs qui sont au cœur de l'analyse. Celles-ci permettent de mettre à jour les processus de changement, d'ajustements mutuels dérivant des « conflits, des négociations et des phénomènes d'apprentissage » (Ibid., 2008, p.100), qui peuvent aussi entraîner une redéfinition des problèmes, modifier le positionnement des acteurs et leurs pratiques.

¹¹⁶ L'approche séquentielle des politiques publiques (*stages heuristic approach*) s'inspire des modèles proposés dans les années 1970 par les *policy sciences* américaines, en l'occurrence les travaux de Charles O. Jones (1970) puis ceux de James Anderson (1974). Ce dernier conçoit les politiques publiques comme une série de cinq étapes ou séquences : mise sur agenda, formulation, adoption, mise en œuvre, évaluation. La sociologie politique retient principalement trois phases : mise sur agenda, décision, mise en œuvre.

Pour saisir la mise en œuvre « par le bas », P.Lascoumes et P.Le Galès (2009) suggèrent en premier lieu de la contextualiser géographiquement et historiquement (contextualisation diachronique). Ils suggèrent également de réaliser une « cartographie » de l'état des rapports de forces locaux au moment de l'étude, afin d'identifier les acteurs en présence et leurs ressources (contextualisation synchronique) (Lascoumes, Le Galès, 2009, p.37-38). L'analyse de la mise en œuvre va alors mettre à jour des rapports de pouvoir, des « variables intermédiaires » - que l'on peut comprendre comme des acteurs ou des éléments immiscés dans l'action locale mais invisibles depuis le « haut » -, des routines, des cadres cognitifs, mais aussi des effets inattendus ou inavoués (Ibid., 2009, p.38). On saisit mieux, ainsi, la manière dont les règles sont appropriées, quelles sont les marges de manœuvre laissées par le législateur ou les rapports de force, ainsi que l'ambiguïté éventuelle des programmes.

Le découpage en séquences de l'action publique a inspiré du reste de nombreuses études comparatives portant sur la mise en œuvre des politiques européennes, considérant comme réussie la centralisation des processus de décision à l'échelle européenne (Hassenteufel, Surel, 2000, p.12) et faisant des Etats membres des « agents » de l'« Etat » européen. Intervient dès lors la dialectique traduction/trahison dans l'analyse, qui consiste à relever les différences entre les intentions communautaires et le « produit fini » national (Hassenteufel, Surel, 2000, p.13).

L'approche par les acteurs renvoie ensuite à une autre manière d'aborder l'action publique, en l'envisageant non plus comme une suite de séquences mais comme une « construction collective d'acteurs en interaction » (Hassenteufel, 2008, p.103-139). Cette perspective permet de dépasser l'approche précédente, qui même si elle aborde la mise en œuvre au plus près, présente le risque de négliger l'amont et l'aval de celle-ci, et surtout, de négliger les interactions qui se jouent entre les différents niveaux d'acteurs. L'analyse des interactions contextualisées d'acteurs a une ambition plus large, celle de rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique (Hassenteufel, 2008, p.103), et pour cela, elle n'hésite pas à mobiliser différentes approches théoriques. Dans ce cadre, l'étude du rôle des

institutions, des intérêts et des idées à travers les acteurs est parfaitement pertinente¹¹⁷.

Enfin, l'approche par les acteurs est également en phase avec le courant d'études qui cherche à « sociologiser » l'Europe, en recourant aux outils et concepts de la sociologie politique et de l'action publique. Leur ambition est d'enrichir l'objet européen en passant « d'une sociologie néo-institutionnaliste centrée sur les secteurs de l'eupéanisation à une sociologie plus générale des acteurs qui font l'Europe » (Pasquier, Weisbein, 2004, p.7). En particulier, il s'agit d'observer le « bout de la chaîne » de l'eupéanisation et redonner pour cela une importance au local. L'approche par le bas de l'Europe rejoint ainsi tout un courant de la littérature qui s'intéresse spécifiquement au niveau local de l'action publique. Plus spécifiquement, l'approche qui consiste à saisir l'Europe par le local s'intéresse aux acteurs impliqués localement par les politiques européennes, à leur positionnement dans l'espace social, aux interactions qu'ils développent entre eux, aux ressources, représentations et registres de justification qu'ils mobilisent, ou encore, à la manière dont ils perçoivent l'action des autres. Partant, il s'agit de saisir les dynamiques de traduction et de réappropriation des règles et normes européennes, les changements et recompositions que l'UE provoque dans l'espace politique local, mais aussi la légitimité dont elle dispose aux yeux des acteurs concernés (Pasquier, Weisbein, 2004).

En final, la combinaison de toutes ces approches permet à la fois de comprendre les mobilisations d'acteurs qui mettent en œuvre la politique d'emploi pour les femmes et les habitants ruraux, et d'interroger la dynamique générale d'eupéanisation au niveau *meso* de cette politique. Dès lors, deux séries de questions se posent.

1. La première concerne les acteurs en charge de la mise en œuvre : qui sont ces acteurs¹¹⁸ ? Comment réagissent-ils face aux règles et aux normes européennes ? Sont-elles pour eux des contraintes, des ressources ? Comment interagissent-ils avec leurs partenaires, avec les bénéficiaires de leurs actions ? Quelles références cognitives mobilisent-ils ? Quelle légitimité accordent-ils à l'Europe ? Comment perçoivent-ils le changement ?

¹¹⁷ P.Hassenteufel suggère un autre cadre d'analyse constitué de trois dimensions : les acteurs, analysés à travers leurs ressources, leurs idées et leurs intérêts, les interactions entre ces acteurs, et enfin les contextes de ces interactions (Hassenteufel, 2008, p.103-139).

¹¹⁸ En posant la question « qui sont ces acteurs ? », nous cherchons bien évidemment à en savoir plus que ce qu'une simple liste d'acteurs participants au processus étudié nous apprend.

2. La seconde peut être formulée de la manière suivante : au niveau *meso* de la politique d'emploi, comment les institutions, les intérêts et les idées sont-ils impactés par le processus européen relatif à l'emploi des femmes ? S'ajustent-ils aux normes, principes et objectifs européens en la matière et de quelle manière ?

Ajoutons que d'un point de vue empirique, l'approche par les acteurs a consisté à entrer sur le terrain par l'intermédiaire des acteurs repérés (acteurs de la mise en œuvre). L'analyse de leurs propos est en effet une clé d'entrée pour comprendre plus généralement comment s'articulent les institutions, les intérêts et les idées autour de l'emploi des femmes.

3.1.2. Une approche microsociologique

En plus d'une approche par les acteurs du niveau *meso*, qui permet d'observer les *outputs* de la politique d'emploi cofinancée par le FSE, c'est-à-dire les mesures concrètes produites, et de comprendre le système qui les entourent, notre étude accorde une grande importance aux bénéficiaires féminines des politiques et en particulier, à celles qui vivent dans les milieux ruraux. Nous observons ainsi les effets des mesures (*outcomes*) auprès des personnes ciblées. Cet angle d'analyse apporte une dimension microsociologique à notre étude sur l'eupéanisation. Ceci nous amène à formuler deux nouvelles séries de questions.

La première se rapporte aux femmes qui bénéficient de ces mesures (le « public cible ») : qui sont ces femmes¹¹⁹ ? Comment accèdent-elles aux programmes du FSE ? Comment s'en saisissent-elles ? Quelles sont leurs stratégies, leurs intentions ? Quelle légitimité accordent-elles à ces programmes ? Comment perçoivent-elles l'action qui est menée en leur faveur ? Comment perçoivent-elles le changement de leur espace de vie ?

La seconde série de questions interroge notre connaissance de l'eupéanisation : jusqu'où y-a-t'il eupéanisation dans le cas de la politique d'emploi cofinancée par le FSE, dans le cas des femmes et dans le contexte des espaces ruraux ? De quelle manière cette focale sur les bénéficiaires permet-elle d'éclairer davantage le questionnement sur l'eupéanisation ?

¹¹⁹ De la même façon que pour les acteurs de la mise en œuvre, nous cherchons ici à savoir qui se cache derrière les « femmes » ciblées dans les documents.

3.2. Application empirique : la mise en œuvre du FSE en Pologne

3.2.1. Organisation générale de l'intervention du FSE 2007-2013

La mise en œuvre des programmes du FSE en Pologne a suivi jusqu'à présent deux périodes de programmation : 2004-2006 et 2007-2013. Même si nous présenterons la première période de programmation pour en tirer des enseignements, nous nous intéresserons dans cette thèse avant tout à la période 2007-2013 pour notre analyse de l'europanisation.

En 2007-2013, le FSE cofinance à hauteur de 85% les actions entreprises dans le cadre du programme opérationnel « Capital Humain » (*Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, POKL), le reste (15%) provenant des sources nationales. Initialement, les fonds alloués sur ce programme, tels qu'ils ont été prévus en 2007 pour toute la période, s'élevaient à 11,420 milliards d'euros, plus de 9,7 milliards d'euros étant fournis par le FSE¹²⁰. En 2013, l'état des versements européens et nationaux témoigne d'un rehaussement des montants : actualisée à la fin de la période, la part du FSE en Pologne a dépassé les 10 milliards d'euros. La part nationale, quant à elle, s'est élevée à 1,766 milliards d'euros, pour un financement total de 11,773 milliards d'euros¹²¹. En avril 2013, plus de 5,9 millions de personnes ont déjà participé à un programme cofinancé par le FSE, soit environ 15% de la population polonaise¹²².

Le programme Capital Humain, élaboré dans l'optique de réaliser la Stratégie de Lisbonne, est le programme unique d'intervention du FSE en Pologne. Il se compose de dix priorités d'action. Les cinq premières sont réalisées au niveau central par différents ministères. Dans ce cadre, qui représente environ 40% des fonds, les actions soutiennent les structures et les systèmes. Les quatre priorités suivantes sont gérées par chacune des seize régions. Ces actions régionales, qui représentent environ 60% des fonds, s'adressent directement aux personnes et aux groupes sociaux. Enfin, une dernière priorité est consacrée à l'assistance technique pour la gestion du POKL et la promotion du FSE¹²³.

Ayant choisi de cibler les acteurs au plus près, en particulier les bénéficiaires directs des programmes et donc, la mise en œuvre locale du FSE, nous nous intéressons ici aux priorités réalisées par les régions.

¹²⁰ Ministère du Développement régional, www.efs.gov.pl

¹²¹ Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et inclusion

¹²² Ministère du Développement régional, www.efs.gov.pl

¹²³ Programme Opérationnel Capital Humain, p.6.

Répartition des fonds entre priorités du POKL, allocations initiales, 2007-2013, en euros

GESTION	Priorité d'action	Contribution FSE (euros)	Contribution nationale (euros)	TOTAL (euros)	Part de la priorité sur l'ensemble
CENTRALE	I. Emploi et intégration sociale	430 260 954	75 928 404	506 189 358	4,43%
	II. Développement des ressources humaines et du potentiel d'adaptation des entreprises, amélioration de la santé des travailleurs	661 310 120	116 701 786	778 011 906	6,81%
	III. Meilleure qualité du système éducatif	855 300 828	150 935 440	1 006 236 268	8,81%
	IV. Enseignement supérieur et science	816 311 813	144 055 026	960 366 839	8,41%
	V. Qualité de la gouvernance	519 225 980	91 628 114	610 854 094	5,35%
REGIONALE	VI. Un marché du travail ouvert à tous	1 918 389 821	338 539 380	2 256 929 201	19,76%
	VII. Promotion de l'intégration sociale	1 319 970 145	232 935 908	1 552 906 053	13,60%
	VIII. Ressources humaines régionales	1 350 207 670	238 271 942	1 588 479 612	13,91%
	IX. Développement de l'éducation et des compétences dans les régions	1 447 911 629	255 513 817	1 703 425 446	14,92%
	X. Assistance technique	388 287 040	68 521 242	456 808 282	4,00%
	TOTAL POKL	9 707 176 000	1 713 031 059	11 420 207 059	100%

Source : Ministère du développement régional

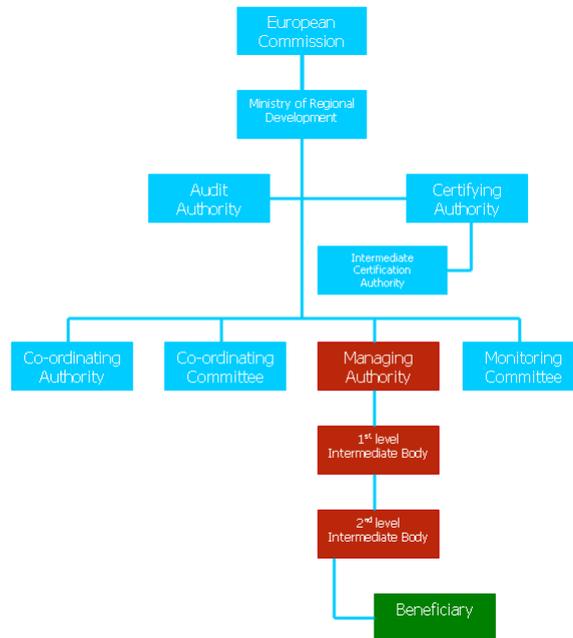
Au niveau régional, la gestion du POKL est menée le plus souvent par une ou deux institutions dites « intermédiaires », en fonction des régions (voir schéma ci-dessous). L'institution intermédiaire I est responsable de la conduite d'ensemble du programme dans la région et éventuellement de l'une ou de plusieurs priorités. Elle élabore les critères de choix et de contrôle des projets dans la région, planifie les dépenses, sélectionne les projets et signe les contrats avec leurs organisateurs, vérifie la conformité des projets avec les exigences européennes et nationales, contrôle les dépenses réalisées dans les projets et l'atteinte des indicateurs, etc. Elle contrôle également l'institution intermédiaire II, à qui elle délègue éventuellement une partie des priorités du POKL. Dans ce cas, l'institution intermédiaire II a pour tâche de réceptionner les candidatures et de choisir les projets, de signer les contrats avec les organisateurs, de contrôler la réalisation des projets et en particulier l'utilisation des fonds (contrôle au siège du porteur de projet), ou encore d'élaborer des rapports sur les missions réalisées¹²⁴.

L'institution intermédiaire I est dans la plupart des cas l'Office du Maréchal de la Voïvodie (*Urząd Marszałkowski*, UM), l'institution II étant dans ce cas l'Office régional pour l'emploi (*Wojewódzki Urząd Pracy* que l'on nommera la plupart du temps WUP). Quelle que soit la répartition des priorités effectuées, le WUP est impliqué dans la réalisation du POKL dans toutes les régions, et l'autorité de

¹²⁴ Ministère du Développement régional, www.efs.gov.pl

référence reste le Département de gestion du Fonds Social Européen au Ministère du développement régional, à Varsovie¹²⁵.

Organisation du système de gestion des fonds structurels en Pologne (tous programmes)



Source : Ministère du développement régional (www.funduszeuropejskie.gov.pl)

N.b. : Les « bénéficiaires » font ici référence aux porteurs de projets. Nous utilisons ce terme pour désigner les publics cibles, conformément au vocabulaire de l'analyse des politiques publiques.

3.2.2. Ciblage sur deux priorités régionales

Nous ciblons dans cette thèse les deux premières priorités de la composante régionale : « Marché du travail ouvert à tous » (priorité VI) et « Promotion de l'intégration sociale » (priorité VII). Le point commun de ces deux priorités est que les populations ciblées sont, *grosso modo*, des personnes sans emploi ou ayant des difficultés à accéder au marché de l'emploi, et que les institutions ou organisations prenant en charge les programmes sont en partie identiques. Par ailleurs, c'est dans le cadre de ces priorités que les actions pour l'emploi des femmes sont les plus visibles. En particulier, on y trouvera des actions spécifiquement adressées aux femmes. Les priorités VIII et IX s'adressent à des cibles différentes : la première aux entreprises et à leurs travailleurs (soutien aux petites et moyennes entreprises, aide aux entreprises

¹²⁵ Dans la majorité des cas, les priorités d'action sont réparties entre l'Office du Maréchal et le WUP. Il existe quelques exceptions cependant : dans trois régions que sont les Basses-Carpates (*Podkarpackie*), la Grande Pologne (*Wielkopolskie*) et la Poméranie occidentale (*Zachodniopomorskie*), seul le WUP est responsable et gère donc l'ensemble des priorités régionales du POKL. Dans la région de Mazovie (région de la capitale), les priorités sont déléguées par l'Office du Maréchal au WUP ainsi qu'à l'Unité de gestion des programmes européens de Mazovie. Dans la région de Cujavie-Poméranie (*Kujawsko-Pomorskie*), les priorités sont réparties entre l'UM, le WUP et le Centre régional de la politique sociale. Enfin, dans la région de Sainte-Croix (*Świętokrzyskie*), les priorités sont gérées par le Bureau du développement régional de Sainte-Croix et par le WUP.

en cours de restructuration, amélioration des qualifications des travailleurs, soutien à l'innovation et au transfert de technologies, par exemple), la seconde soutient le système éducatif régional (enseignement préscolaire, scolaire et technique)¹²⁶.

Les quatre priorités régionales du Programme opérationnel Capital Humain (POKL)
Priorité VI : « Marché du travail ouvert à tous »¹²⁷
<p>Cette priorité cible les personnes sans emploi, au chômage, c'est-à-dire enregistrées comme telles dans les bureaux du travail (<i>Powiatowe Urzędy Pracy</i>, PUP), et/ou en recherche d'emploi.</p> <p>L'aide s'adresse en particulier aux personnes considérées comme les plus vulnérables sur le marché de l'emploi : les chômeurs de longue durée¹²⁸, les femmes, les personnes de plus de 50 ans, les chômeurs vivant dans des espaces ruraux, les jeunes.</p> <p>L'objectif de la priorité est d'augmenter l'employabilité des personnes visées, par le développement ou l'acquisition de compétences et d'expériences professionnelles. Les actions mises en œuvre sont de l'ordre de la formation théorique et pratique, de stages, de conseils professionnels, de soutien à la création d'entreprise ou à l'auto-emploi.</p> <p>Un accent est mis sur les zones rurales à travers le soutien aux initiatives locales, dans le but d'augmenter l'activation professionnelle des populations rurales.</p> <p>Une partie de la priorité est consacrée au renforcement et au développement des institutions pour l'emploi au niveau des régions (offices régionaux pour l'emploi, WUP) et des <i>powiaty</i> (PUP).</p>
Priorité VII : « Promotion de l'intégration sociale »
<p>Cette priorité soutient les populations menacées d'exclusion sociale et victimes de discrimination sur le marché du travail.</p> <p>Les actions menées s'adressent en particulier aux populations inactives, bénéficiant de l'aide sociale et souhaitant se réintégrer sur le marché du travail (chômeurs de longue durée, handicapés, sans domicile fixe, personnes sortant de prison, etc.). Elles consistent en des formations, des conseils professionnels, psychologiques ou juridiques.</p> <p>Une partie de la priorité est dédiée aux initiatives locales en faveur de l'intégration sociale dans les zones rurales, une autre, à l'amélioration des services sociaux que sont les centres d'aide sociale présents dans chaque commune (<i>Ośrodki pomocy społecznej</i>, OPS), les centres d'aide aux familles présents dans chaque <i>powiat</i> (<i>Powiatowe centra pomocy rodzinie</i>, PCPR), et les centres de la politique sociale présents au niveau des régions (<i>Regionalne ośrodki polityki społecznej</i>).</p>
Priorité VIII : « Ressources humaines régionales »
<p>L'objectif de la priorité VIII est d'augmenter l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), aux besoins régionaux.</p> <p>Les actions menées portent sur la formation des travailleurs ou employés, notamment via le <i>e-learning</i>, ou visent à sensibiliser les employeurs à l'avenir des salariés (cas de restructurations) ou à l'impact écologique de leurs activités. Elles promeuvent également le partenariat local, en particulier avec les établissements d'enseignement supérieur.</p>
Priorité IX : « Développement de l'éducation et des compétences dans les régions »
<p>La priorité IX concerne la qualité de l'enseignement au niveau régional. Les actions visent à développer les infrastructures scolaires, notamment les maternelles dans les zones rurales, ou à moderniser l'enseignement technique, et de façon générale, à mieux adapter la formation scolaire aux besoins des marchés du travail locaux. Un accent est mis sur les zones rurales à travers l'encouragement aux initiatives locales.</p>

Source : Ministère du développement régional, www.efs.gov.pl

N.b : à ce stade introductif de la thèse, il s'agit seulement de présenter brièvement et d'une façon générale la façon dont les programmes cofinancés par le FSE se déploient en Pologne. Nous reviendrons par la suite plus en détail sur les notions qui sous-tendent les actions, telles que « l'activation professionnelle » ou « l'intégration sociale ».

¹²⁶ Ministère du Développement régional, www.efs.gov.pl

¹²⁷ La traduction est faite par nous-mêmes.

¹²⁸ Les chômeurs de longue durée sont des personnes qui, durant les deux années précédant l'année de référence, sont restées inscrites sur le registre du chômage du bureau du travail pendant plus de 12 mois consécutifs (définition de l'Office national des Statistiques).

3.2.3. Types de projets réalisés et cibles

Les projets réalisés dans le cadre du Programme opérationnel Capital Humain (POKL) sont de deux types : il existe des projets dits « système », c'est-à-dire réalisés en continu depuis la mise en œuvre effective du POKL, en 2008. Ces projets sont réalisés par et pour des institutions précises, que sont, dans le cas des priorités sélectionnées ici (VI et VII), les services publics de l'emploi présents au niveau des *powiaty* (bureaux du travail, PUP) et des régions (offices régionaux pour l'emploi, WUP), et les services sociaux présents dans les communes (centres d'aide sociale, OPS), dans les *powiaty* (centres d'aide aux familles, PCPR) et au niveau des régions (centres régionaux de la politique sociale, ROPS).

Parallèlement, au sein de chaque priorité sont organisés des projets sélectionnés par voie de concours. Les porteurs de projet, dans ce cas, sont aussi bien des organisations de la société civile (associations, fondations), que des entreprises, des écoles ou centres de formation privés, des établissements d'enseignement supérieur ou encore des collectivités territoriales (communes, *powiaty*). Les bureaux du travail (PUP) et les institutions sociales (OPS et PCPR) peuvent également y participer.

L'organisation des concours dépend des institutions intermédiaires. Les priorités étant décomposées en actions et sous-actions, chaque année des appels à projets sont lancés dans l'une ou plusieurs de ces dernières. Certaines sous-actions sont spécifiques à un porteur de projet (bureaux du travail, institutions sociales communales et des *powiaty*), ou à une forme d'emploi (auto-emploi, économie sociale), ou encore à des espaces (initiatives *bottom-up* dans les campagnes). Les projets sont de durée et d'effectifs variables. Ils varient en fonction de l'action (par exemple, les projets sont limités à six mois pour les initiatives *bottom-up* dans les campagnes) et des capacités du porteur de projet.

Les actions des priorités VI et VII s'adressent aux personnes inactives, au chômage, c'est-à-dire inscrites au bureau du travail (PUP), ou souhaitant fonder leur propre entreprise. Dans la priorité VII, les personnes ciblées sont inscrites également à l'aide sociale, ou sont clientes d'un centre d'aide aux familles. Le Programme opérationnel Capital Humain (POKL) reconnaît par ailleurs des groupes à risque, dits « dans une situation spécifique sur le marché du travail » (POKL, version 2013, p.12). Ces personnes sont les femmes, en particulier celles qui reviennent sur le marché de

l'emploi après une interruption liée à la maternité ou à l'éducation d'un enfant, mais aussi les mères seules (POKL, version 2013, p.194) ; ce sont aussi les jeunes, les personnes de plus de cinquante ans ayant un faible niveau de qualification ou d'études, les chômeurs de longue durée et les personnes handicapées.

Notre objectif étant de savoir qui véritablement sont ces femmes à qui s'adresse le FSE, nous reviendrons plus longuement sur le profil ciblé ici. Néanmoins, une première impression à la lecture du POKL est que les femmes sont bien reconnues comme étant un groupe en difficulté sur le marché de l'emploi, implicitement du fait de leurs responsabilités familiales. Par ailleurs, la situation spécifique en termes d'emploi des espaces ruraux est soulignée dans le programme opérationnel, même si celle-ci varie fortement selon les régions (POKL, version 2013, p.18-20).

Après avoir précisé nos questions et vu concrètement en quoi consiste l'intervention du FSE en Pologne, nous présentons dans la partie suivante notre stratégie de comparaison. La mise en œuvre des projets cofinancés par le FSE se faisant depuis 2007¹²⁹ en effet, en majorité au niveau régional, nous faisons le choix de l'étudier dans trois régions, en les comparant.

Actions et sous-actions dans les priorités VI et VII Programme opérationnel Capital Humain (POKL)
Priorité VI : « Marché du travail ouvert à tous »
6.1 : « Améliorer l'accès à l'emploi et soutenir l'activité professionnelle dans la région » <ul style="list-style-type: none"> • 6.1.1 : aide aux personnes sans emploi sur le marché du travail régional – <i>projets concours</i> • 6.1.2 : soutien aux bureaux du travail des <i>powiaty</i> (PUP) et des régions (WUP) pour la réalisation des missions concernant l'activation professionnelle des personnes au chômage dans la région – <i>projets concours exclusivement pour les PUP et les WUP</i> • 6.1.3 : améliorer la capacité d'emploi et augmenter le niveau d'activité professionnelle des chômeurs – <i>projets système réalisés par les PUP</i>
6.2 : « Soutien et promotion de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi » – <i>projets concours</i>
6.3 : « Initiatives locales pour augmenter le niveau d'activation professionnelle dans les zones rurales » – <i>projets concours</i>
Priorité VII : « Promotion de l'intégration sociale »
7.1 : « Développement et généralisation d'une intégration active » <ul style="list-style-type: none"> • 7.1.1 : développement et généralisation d'une intégration active par les centres d'aide sociale (OPS) – <i>projets système réalisés par les OPS</i> • 7.1.2 : développement et généralisation d'une intégration active par les centres d'aide aux familles (PCPR) – <i>projets système réalisés par les PCPR</i> • 7.1.3 : augmenter les qualifications du personnel de l'aide et de l'intégration sociale – <i>projets système pour les OPS, les PCPR et les centres régionaux de la politique sociale (ROPS)</i>

¹²⁹ En pratique, dans l'ensemble de la Pologne, les projets de la période 2007-2013 ont commencé en 2008.

7.2 : « Lutte contre l'exclusion et renforcement du secteur de l'économie sociale »
<ul style="list-style-type: none"> • 7.2.1 : activation professionnelle et sociale des personnes menacées d'exclusion sociale – <i>projets concours</i> • 7.2.2 : soutien à l'économie sociale – <i>projets concours</i>
7.3 : « Initiatives locales pour une intégration active » - <i>projets concours</i>
7.4 : « Les handicapés sur le marché du travail » ¹³⁰ - <i>projets concours</i>

Source : Ministère du développement régional, *Description détaillée des priorités du Programme opérationnel Capital Humain 2007-2013*, juillet 2013

4. UNE COMPARAISON ENTRE TROIS REGIONS

Avant de présenter nos cas de comparaison, revenons d'abord sur l'intérêt de comparer, en particulier à l'Est et en particulier entre régions d'un même pays.

4.1. Comparaison, analyse des politiques publiques et intégration européenne

Le recours à la comparaison dans l'analyse des politiques publiques a connu trois phases, depuis ses premiers développements dans les années 1950 (Hassenteufel, 2005, p.115¹³¹). Les comparaisons portent alors sur un grand nombre de cas, font usage principalement de statistiques et fondent leurs explications sur la base de variables économiques. Un second courant émerge alors, prenant en compte les variables politiques telles que les orientations partisanes, afin de contrebalancer le « déterminisme socio-économique » des premières analyses (Hassenteufel, 2005, p.115). Ce courant se heurte à plusieurs écueils : il néglige les autres variables influençant potentiellement le cours des politiques publiques, qu'il s'agisse de facteurs institutionnels ou d'acteurs (groupes d'intérêt) ; il ne prend pas en compte la dimension non quantifiable des résultats (*outputs*) des politiques publiques, lesquels sont difficilement corrélables, en pratique, avec la présence de tel ou tel parti politique au pouvoir (Hassenteufel, 2005, p.116).

A la fin des années 1970, parallèlement à l'évolution de l'action publique dans les pays occidentaux et à la manière dont elle est analysée dans la recherche, le recours à la comparaison connaît un tournant dans l'analyse des politiques publiques. Ce tournant s'exprime de trois manières : tout d'abord, ce ne sont plus seulement les résultats (*outputs*) de l'action publique qui sont comparés mais aussi et surtout les processus de production des politiques ; ensuite, les comparaisons se fondent désormais sur un nombre de cas plus restreints et sur des analyses essentiellement

¹³⁰ Cette sous-action date de 2012-2013. Elle n'était pas présente au moment de notre étude empirique.

¹³¹ Sur la base de la distinction opérée par Manfred Schmidt (Schmidt, Manfred. « Vergleichende Policy-Forschung » in Berg-Schlosser, Dirk, Müller-Rommel, Ferdinand (dir.). *Vergleichende Politikwissenschaft*, Oplade, Leske+Budrich, 1992, p.197-212).

qualitatives (d'une recherche centrée sur les variables, on passe à une recherche centrée sur les cas ; Hassenteufel, 2005, p.116) ; enfin, on ne cherche plus tellement à isoler des variables explicatives, qui plus est quantitatives, qu'à comprendre l'interaction entre différentes variables intervenant dans le processus analysé (Hassenteufel, 2005, p.116). Ce tournant s'est affirmé, en particulier, dans le cadre du néo-institutionnalisme émergeant dans les années 1990 sous trois formes : historique, du choix rationnel, et sociologique. Depuis, les trois variables d'analyse qui en ont découlé - les trois « I » – servent de base aux travaux comparatifs sur les politiques publiques.

La construction européenne, enfin, a également favorisé l'émergence d'études comparées, d'abord sous la forme de travaux portant sur l'impact différencié du processus d'intégration européenne sur différentes politiques publiques nationales, puis dans le cadre des recherches sur l'européanisation des politiques publiques. Les évolutions récentes de l'intégration européenne incitent d'ailleurs au recours à des méthodes comparatives d'analyse. Les politiques « souples », fondées sur l'usage de nouveaux instruments de l'action publique européenne (MOC, *benchmarking*, « bonnes pratiques », etc.), lesquels encouragent les Etats membres à se comparer, à s'observer mutuellement, ou à coordonner leurs actions en vue d'un objectif commun, suscitent également un intérêt pour la recherche comparative. Les indicateurs statistiques produits par l'Union européenne (Eurostat) facilitent quant à eux la mise en parallèle des données nationales.

4.2. L'intérêt de s'intéresser à l'Est

Enfin, l'intégration à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale fournit un nouveau terrain pour les recherches comparées, encore peu pris en compte, pour autant, dans la science politique française. Cette dernière tend à reproduire la frontière aujourd'hui obsolète entre l'Ouest et l'Est (Pasquier, 2008, p.285). « L'Est », en voie d'adhésion ou désormais intégré à l'UE, est pourtant un espace propice dans lequel tester les modèles théoriques élaborés à l'Ouest, notamment dans le cas de l'européanisation. C'est d'ailleurs ce qu'a fait T.Börzel (2006), en testant son modèle d'européanisation (élaboré en 2000 avec T.Risse), basé sur deux logiques du changement domestique (redistribution des ressources et *social learning*), au cas des pays d'Europe centrale et orientale en voie d'adhésion à l'UE ; l'analyse des processus d'européanisation propres aux nouveaux Etats membres, par la suite, a été jugée pertinente et fructueuse

(Bafoil, Surel, 2008, p.321) pour quatre raisons : parce qu'elle permet d'unifier le champ européen de la recherche, en recourant aux mêmes catégories d'analyse à l'Est comme à l'Ouest, ceci parce que désormais, « D'Est en Ouest, la même question se pose » (Bafoil, Surel, 2008, p.322) ; parce qu'elle permet de mettre à jour les spécificités de l'eupéanisation dans ces pays, compte-tenu de l'ampleur du décalage (*misfit*) initial : plus encore qu'à l'Ouest, l'eupéanisation à l'Est apparaît comme une « vaste dynamique de conflit » qui tente de recomposer les clivages traditionnels (notamment entre centre et périphérie, entre rural et urbain) vers un modèle considéré comme étant celui de la modernité (Bafoil, Surel, 2008, p.322-323) ; parce qu'elle permet, même si la distinction n'est pas toujours aisée à effectuer, de confronter le processus d'eupéanisation à deux autres dynamiques concomitantes dans ces pays – la mondialisation et la modernisation –, et à des prismes domestiques dont l'histoire remonte parfois à plus de deux siècles ; elle permet, enfin, de remettre en question la convergence, attendue ou supposée initialement, des Etats est-européens vers leurs voisins occidentaux, pour mettre à jour au contraire la grande variété des réponses aux normes, valeurs et pratiques diffusées par l'UE.

« L'adoption d'un cadre commun d'action n'a pas conduit à l'unification institutionnelle et encore moins l'unification des comportements sous un même modèle. Bien au contraire. C'est toute la force de l'UE que de promouvoir des *design* adoptés par tous, en laissant à chaque membre le soin d'en définir le contenu sectoriel en fonction de ses propres références et trajectoires nationales » (Bafoil, Surel, 2008, p.324).

Finalement, l'analyse des processus d'eupéanisation dans les pays d'Europe centrale et orientale, de par leurs spécificités, permet d'enrichir le concept initialement pensé et conçu pour l'Ouest.

4.3. La région comme niveau d'analyse

Les niveaux infranationaux de gouvernement suscitent un intérêt depuis plus d'une décennie déjà en Europe de l'Ouest. Les recherches dirigent leur attention, de plus en plus, vers l'action publique et partant, la capacité politique des régions, des villes, ou vers d'autres échelons intermédiaires (Dupuy, Pollard, 2012, p.7). Dans un contexte de globalisation, en effet, les processus économiques et financiers ont glissé des niveaux nationaux vers le niveau global, entraînant une perte d'importance et d'influence des premiers ; cet affaiblissement des niveaux nationaux est renforcé par

les politiques néolibérales qui se sont développées après la crise des années 1970, en particulier avec la dérèglementation de certains secteurs et les privatisations qui se traduisent par un retrait de l'Etat, plus ou moins significatif selon les pays, ou du moins par sa recomposition. En parallèle, le nouveau modèle de développement économique qui a émergé accorde davantage d'importance aux niveaux infranationaux, notamment les acteurs régionaux et locaux. Les « régions » (dans un sens qui n'est pas forcément administratif) sont davantage intégrées aux échanges. Les acteurs infranationaux deviennent des acteurs à part entière, intégrés au système globalisé mais également soumis à la concurrence et à la compétition que cela suppose entre eux.

En parallèle, l'évolution générale de l'action publique et de ses modalités repose sur l'intégration de multiples acteurs à la chaîne de décision, au niveau horizontal comme vertical, dont les acteurs infranationaux, dans un mouvement qui est celui d'une territorialisation de l'action publique ; ce nouveau système de gouvernance multi-niveaux est également encouragé par l'Union européenne depuis la publication du Livre blanc de 2001¹³².

Celui-ci a introduit les cinq principes « essentiels pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique » que sont l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, et la cohérence, à appliquer à tous les niveaux de gouvernement, dont les niveaux régionaux et locaux. A ces cinq principes s'ajoutent ceux de proportionnalité et de subsidiarité¹³³. Le Livre blanc de 2001 a prôné une meilleure prise en compte des collectivités régionales et locales, aussi bien au niveau européen que dans et par les Etats membres¹³⁴, de même qu'une plus grande prise en compte de l'impact local des politiques européennes.

C'est aussi dans le cadre de la politique régionale de l'UE et des fonds structurels que les acteurs infranationaux se sont vus renforcés, en particulier depuis les réformes de 1999 et 2007. La première (réforme de l'agenda 2000) a eu pour objectif d'accorder

¹³² Commission des Communautés européennes. *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001.

¹³³ « De la conception des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, le choix du niveau d'intervention (du communautaire au local) et des instruments doit être proportionné aux objectifs visés. Avant de lancer une initiative, il est donc essentiel de vérifier systématiquement : a) qu'une intervention des pouvoirs publics est réellement nécessaire ; b) que le niveau européen est le plus adéquat ; c) que les mesures choisies sont proportionnées aux objectifs » (*Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, CE, 2001, p.13).

¹³⁴ « Chaque Etat membre doit prévoir des mécanismes adéquats pour organiser de larges consultations lors de l'examen et de la mise en œuvre de décisions et de politiques européennes ayant une dimension territoriale. Le processus de décision politique de l'Union européenne, et notamment son calendrier, doit permettre aux Etats membres de prendre en considération l'expérience régionale et locale et d'en tirer les enseignements » (*Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, CE, 2001, p.15).

un rôle plus important aux acteurs domestiques dans la mise en œuvre et le monitoring des programmes (réduisant de ce fait la marge d'action de la Commission européenne au profit des acteurs nationaux et infranationaux) ; la seconde (2007) visait à simplifier et décentraliser encore davantage la politique régionale. Parmi les principes régissant les fonds structurels, celui de partenariat implique un processus de consultation collectif faisant intervenir les autorités régionales et locales avec les autorités nationales, l'UE, les partenaires sociaux et depuis 2007, les organisations de la société civile. Ce partenariat, censé être mis en place à tous les stades de la programmation, vise à ce que les programmes soient les plus adaptés possibles aux besoins locaux et régionaux.

A travers la politique européenne et les politiques de décentralisation par ailleurs en cours, les compétences des régions et les régions elles-mêmes se sont vues renforcées, l'hypothèse étant qu'elles le soient non seulement au niveau européen, mais aussi face à leur Etat. En effet, l'intégration européenne permettrait « l'institutionnalisation d'une Europe des régions avec la généralisation progressive d'un niveau d'administration régional rivalisant avec le niveau central » (Pasquier, Perron, 2008, p.6). Dès lors, il est devenu pertinent de s'intéresser à la mise en œuvre des politiques européennes au niveau régional, et pour en revenir au questionnement sur l'europanisation, à la manière dont les acteurs publics infranationaux s'approprient ces politiques, les reformulent, les adaptent à leur propre contexte (Dupuy, Pollard, 2012, p.8). L'espace régional, en l'occurrence, devient une unité d'analyse comparative pertinente pour l'étude du changement politique : il s'appréhende en tant qu'espace de mobilisation (régionalisme, dynamique *bottom-up*), de modernisation de l'Etat (régionalisation, dynamique *top-down*), et comme espace de gouvernance (dynamique horizontale) (Pasquier, 2012, p.62-63).

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les processus de décentralisation et de régionalisation des politiques publiques ont été, encore plus qu'à l'Ouest, réalisés sous l'influence de l'Union européenne. Les réformes administratives du début de la décennie 1990 ont pour objectif de consolider la démocratie, dans une volonté manifeste de rapprochement avec l'Europe occidentale (le « retour à l'Europe ») et de rupture avec le système de domination communiste qui suppose un commandement autoritaire des politiques publiques et la stricte obéissance des subordonnés (Bafail, 2006, p.282). Dans la seconde moitié des années 1990, l'intensification des négociations d'adhésion et la perspective de faire partie de l'Union accélèrent et

façonnent les changements, les réformes visant à « revitaliser » les niveaux infranationaux, et à y encourager les initiatives politiques et économiques (Ferry, 2003, p.1097). La création de régions et d'administrations capables de mettre en œuvre la politique régionale européenne et de gérer les fonds structurels, fait partie des conditions de l'adhésion, dans le cadre de la reprise du chapitre 21 de l'acquis communautaire (Politique régionale). La mise en place de régions dans ces pays fait d'ailleurs l'objet d'étude sur l'europanisation, ce qui constitue une différence avec l'Ouest. Si les résultats des processus de décentralisation/régionalisation ont été divers et parfois contreproductifs, s'agissant du rapport centre-périphérie, la modification des maillages territoriaux et la création de régions a bien eu lieu dans la plupart des pays, en particulier en Pologne. Si encore aujourd'hui, et comme à l'Ouest, l'échelon de la région « ne va pas de soi » (à la différence de l'échelon communal), d'autant qu'il repose rarement sur des héritages historiques (Pasquier, Perron, 2008, p.8), il dispose néanmoins d'une reconnaissance officielle et quoi qu'il en soit, est un passage obligé pour la mise en œuvre des politiques européennes (dont la politique de l'emploi) et la répartition des fonds structurels (dont le FSE). Encore une fois, il est donc pertinent d'aborder empiriquement le questionnement sur l'europanisation d'une politique européenne par le niveau régional.

4.4. Une comparaison infranationale

Enfin, dans le cadre des recherches comparées, celles analysant l'action publique dans différents niveaux infranationaux, soit au sein d'un même pays, sont encore peu développées, qui plus est dans les nouveaux Etats membres. Or, ce type de comparaison permet de montrer à quel point, derrière un cas national apparemment intégré, se cachent plusieurs réalités empiriques (Giraud, 2012, p.15). Comparer plusieurs régions entre elles, au sein d'un même pays, permet de mettre en lumière cette complexité.

« [...] Les comparaisons infranationales servent directement la connaissance des cas, de leur épaisseur historique, de leur diversité sociale ou socio-économique. En montrant comment des réalités aussi disparates peuvent cohabiter au sein d'un ensemble institutionnel unique, animé par des systèmes d'acteurs en grande partie intégrés, les analyses comparées qui tiennent compte de l'infranational traitent de fait de l'inscription micro ou mésosociale des mécanismes essentiels de la régulation

sociale. Les régulations ou équilibres régionaux ou locaux deviennent alors des cadres pertinents d'analyse des mécanismes explicatifs » (Giraud, 2012, p.15-16).

La comparaison infranationale permet de dépasser le risque de « nationalisme méthodologique »¹³⁵, qui suppose de s'intéresser avant tout au cadre national comme niveau d'observation et d'explication, en négligeant les phénomènes et diversités internes. Or, le processus d'eupéanisation peut être différencié au sein d'un même pays. En réhabilitant les particularités régionales ou locales, la comparaison infranationale permet finalement de mieux appréhender le cadre national dans son ensemble.

4.5. Comparaisons implicites et « sous-comparaisons »

Nous intéressent à la situation des femmes et à la politique d'emploi dans un pays dont la trajectoire historique, à cet égard, diverge de celle des pays occidentaux mais tend désormais – par l'intermédiaire de l'UE – à s'en rapprocher, nous serons amenés dans cette thèse à comparer, ou à confronter, le cas polonais à certains « modèles » occidentaux. En particulier, deux ensembles de modèles seront mis en parallèle : les modèles d'activité féminine, qui ont fait l'objet d'une typologie basée sur la part des femmes parmi les actifs ou sur les courbes d'activité féminine dans les différents pays¹³⁶ ; les régimes d'Etat-providence, identifiés par Gøsta Esping-Andersen (1990)¹³⁷ et revisités sous l'angle du genre par Jane Lewis (1992)¹³⁸. Ces ensembles de modèles ont pour point commun d'avoir été élaborés « par et pour » l'Ouest et de servir de base au « modèle social européen », et d'occulter totalement le cas des pays d'Europe centrale et orientale. Confronter le cas polonais à ces modèles sera l'occasion de les enrichir et de remettre en cause l'idée selon laquelle les nouveaux Etats membres seraient des « cas déviants » par rapport aux cas occidentaux ; une telle confrontation facilite la « rupture épistémologique » avec ces derniers.

Par ailleurs, sans faire l'objet d'une démarche méthodologique supplémentaire, nous serons aussi amenés à effectuer des « sous-comparaisons » dans notre traitement des données empiriques : entre les différents acteurs de la mise en œuvre du FSE, par exemple, ou au sein d'un même groupe d'acteurs ; entre les femmes bénéficiaires des

¹³⁵ Wimmer, Andreas, Glick Schiller, Nina. « Methodological nationalism and beyond: Nation-State building, migration, and the social sciences », *Global Networks*, vol.4, n°2, 2002, p.301-334.

¹³⁶ Maruani, Margaret. *Travail et emploi des femmes*, Paris : La Découverte, 2006, 123 p.

¹³⁷ Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990, 248 p.

¹³⁸ Lewis, Jane. « Gender and the development of Welfare regimes », *Journal of European Social Policy*, 1992, n°2, p.159-173.

projets cofinancés par le FSE, entre hommes et femmes, ou encore, entre les normes documentaires et le réel (« ce qui devrait être » et « ce qui est »), etc. Dans le cas de la Pologne, les sous-comparaisons sont du reste inévitables, le pays étant traversé de différents clivages, les plus courants étant les clivages centre/périphérie, urbain/rural et Est/Ouest (Pologne A à l'ouest/Pologne B à l'Est).

4.6. Construction de la comparaison : justification des cas et principaux indicateurs

Notre thèse repose sur une comparaison par cas différents. Les trois régions choisies - Zachodniopomorskie, Łódzkie, et Podkarpackie – présentent certes la similitude d'appartenir à un même pays, ce qui, compte-tenu que la Pologne est un Etat unitaire par ailleurs très centralisé, se traduit par la même architecture institutionnelle. De fait, les acteurs publics, en particulier les institutions publiques de l'emploi et les institutions de l'aide sociale, sont organisés de la même manière dans les différentes régions ; la gestion du FSE, également, se fait en référence au même document stratégique national : le POKL, pour la période de programmation 2007-2013. Cependant, c'est sur la base de l'histoire du pays et des différences socio-économiques qui se sont perpétuées dans les régions que nous avons choisi ces trois cas, que nous considérons donc comme des cas différents. Si administrativement, ces régions ont été créées en 1999 suite à la réforme territoriale de 1998 qui a recomposé le pays en seize voïvodies au lieu de 49, leur trajectoire historique est divergente. Elle remonte à l'époque des partages, quand la Pologne fut répartie entre la Prusse, l'Empire austro-hongrois et l'Empire russe. La voïvodie de Łódź actuelle (Łódzkie) était rattachée à ce dernier, tandis que celle de Podkarpackie fait partie de l'ancienne Galicie alors sous domination austro-hongroise. L'actuelle voïvodie de Zachodniopomorskie, quant à elle, fait partie d'un territoire historiquement allemand, correspondant en grande partie à la province de Poméranie qui fut prussienne jusqu'en 1945. Ce n'est que depuis cette date que la région est polonaise.

L'expérience des partages a considérablement influencé le développement futur des régions, ce qui se ressent encore au niveau des indicateurs économiques, sociaux, s'agissant de la structure des marchés du travail ou encore, de la configuration des espaces ruraux. Certaines recherches sociologiques sur les espaces ruraux en Pologne

et plus particulièrement, sur les structures agricoles, prennent d'ailleurs en considération ces différences¹³⁹.

La région Łódzkie bénéficie d'une position géographique avantageuse, car située au centre du pays et dotée de bonnes infrastructures de communication, mais aussi d'une position défavorable, car à seulement 137 kilomètres de Varsovie. Ceci fait que la région attire les investissements mais qu'une partie des investissements potentiels lui échappe également, du fait de sa proximité avec la capitale. La région dispose cependant d'une longue histoire industrielle qui remonte au 19^{ème} siècle et est liée au textile. Malgré la chute d'une grande part de cette industrie dans les années 1990 et la perte des débouchés de l'Est, Łódzkie conserve un fort héritage professionnel ainsi qu'un patrimoine culturel et architectural spécifique lié au textile. Historiquement, la région est un bastion de l'emploi féminin. Le taux d'emploi des femmes actuellement (63,5%) est d'ailleurs supérieur à la moyenne du pays (60,8%), et aux deux autres régions choisies ici (57,1% pour Zachodniopomorskie, 58,1% pour Podkarpackie). L'emploi des femmes dans l'industrie (32,1%) y est également supérieur à la moyenne nationale (30,4%) et à celle des deux autres régions. Si le textile reste une industrie présente dans la région Łódzkie, l'électronique et l'industrie pharmaceutique se sont fortement développées ces dernières années dans le cadre de clusters. La ville de Łódź, enfin, est un point fort de la région, en tant que grand centre industriel, universitaire et de recherche. On y relève d'ailleurs des départements consacrés aux études sur les femmes ou le genre (Institut de sociologie de Łódź), ainsi qu'un grand nombre d'organisations de femmes ou féministes. De fait, la ville de Łódź est particulièrement dynamique sur le plan associatif et culturel. La région Podkarpackie est située à l'extrême sud-est de la Pologne et est frontalière avec l'Ukraine à l'Est et la Slovaquie au sud. Elle constitue donc une part de la frontière de l'UE avec son voisinage oriental. En tant que région située également à la frontière des Confins de l'ancienne Pologne et ayant fait partie de la Galicie, Podkarpackie est historiquement une région de melting-pot ethnique et culturel, où se sont côtoyés Polonais, Juifs, Ukrainiens et divers peuples de montagne (Boykos, Lemkos). Elle a également hérité d'un développement plus lent que le reste du pays, et d'une forte prédominance du rural et de l'agriculture. La population rurale y est supérieure à la moyenne nationale (58,7% contre 39,4%) et aux deux autres régions

¹³⁹ M-C. Maurel, M.Halamska (2006) ou plus récemment de C.Darrot (2008).

choisies ici (36,4% de ruraux en Łódzkie, 31,2% en Zachodniopomorskie) ; la part des employés dans l'agriculture dépasse de cinq points la moyenne du pays (19,7% contre 12,6% dans l'ensemble de la Pologne), ce qui se reflète également dans l'emploi féminin : la place du secteur primaire, qui concerne 22,5% des femmes, y est plus importante que dans les deux autres régions. L'agriculture de Podkarpackie est une agriculture de petites voire de très petites exploitations, dont la surface moyenne s'établit en 2012 à 4,3 hectares. Le taux de chômage régional est supérieur au reste de la Pologne (13,8% pour une moyenne de 10,3% en 2012), de même que le taux de pauvreté. En effet, le taux de pauvreté relative s'établit à 21,6% en 2012 contre 16,9% pour la moyenne nationale (13,2% dans la région de Łódź et 17,9% dans la région Zachodniopomorskie). Quant au PIB par habitant, il ne représente que 67,3% de la moyenne nationale en 2010, et le revenu moyen mensuel par personne que 75% (contre environ 99% dans les deux autres régions) en 2012. En dehors de l'agriculture, la région dispose d'un potentiel industriel certain dans l'aéronautique (autour de la « vallée de l'aviation », *Dolina lotnicza*), la chimie et l'industrie de consommation. Elle mise également fortement sur le tourisme, en particulier dans sa partie sud-est (zone de forêts et de montagnes), sur son patrimoine folklorique et sur l'agrotourisme.

La région Zachodniopomorskie, enfin, est située au nord-ouest de la Pologne, à la frontière avec l'Allemagne. Elle dispose a priori d'une localisation géographique plutôt avantageuse, car elle est située à un peu plus de deux heures de Berlin et dispose de 190 kilomètres de côtes sur la mer Baltique. La région est marquée par une histoire sociale particulière, en tant que territoire récupéré sur l'Allemagne après 1945 et peuplé de « déracinés » venus principalement des Confins orientaux de la Pologne (actuellement situés en Lituanie, Biélorussie et Ukraine). La région se caractérise encore aujourd'hui par une faible activité sociale et publique de ses habitants et simultanément, un niveau élevé de bénéficiaires de prestations sociales. La part de population éligible à l'aide sociale est ainsi supérieure à la moyenne nationale (7,3% en 2012 contre 6,6% au niveau national), à la région Łódzkie (5,1%) et à la région Podkarpackie (6,8%). La région est également plus urbaine que les deux autres (68,8% d'urbains). L'agriculture représente une part de l'emploi plus faible qu'au niveau national (8,2% contre 12,6% en 2012) et se caractérise par des exploitations de grande surface (22,4 hectares) relativement à la moyenne nationale de 9,2 hectares. Tandis que la ville de Szczecin a été pendant toute l'ère communiste

l'un des lieux forts de l'industrie navale et de contestation sociale, et qu'un complexe d'industries s'est développé autour de la capitale régionale (Goleniów, Stargard Szczeciński), l'emploi régional est plus qu'ailleurs majoritairement tertiaire. Le tertiaire emploie en effet 61,6% des salariés, contre 57% au niveau national, 54,9% dans la région Łódzkie et 49,9% en Podkarpackie.

Si les différences entre les trois régions sont nettes en termes de structure d'emploi et notamment, de la place accordée au secteur primaire, et que ces différences se reflètent dans l'emploi féminin, il convient de souligner un point commun à l'ensemble de ces régions que l'on reprecisera par la suite : la grande hétérogénéité dont ces régions témoignent au niveau interne. Celle-ci se perçoit notamment à travers la répartition de l'emploi et du chômage dans les différents *powiaty*. Ainsi le développement industriel de la région Łódzkie ne concerne-t-il surtout que la partie centre et centre-sud de la région, autour de Łódź (Zgierz, Konstantynów), Piotrków Trybunalski, Bełchatów, tandis que sa partie ouest (*powiaty* de Sieradz, de Wieluń, de Wieruszów) est sous-développé économiquement et essentiellement agricole. Le potentiel industriel et économique de Podkarpackie est concentré dans sa partie nord-ouest, autour de la capitale (Rzeszów), des villes de Mielec et de Tarnobrzeg, ainsi que dans la ville de Krosno (sud-ouest), au détriment des zones sud et du sud-est de la région (*powiaty* leski, bieszczadzki), zones par ailleurs difficilement accessibles. De même, le potentiel de Zachodniopomorskie est concentré autour de Szczecin, à l'extrême ouest et sur la Baltique essentiellement, tandis que les espaces du centre (Łobez), du sud et du sud-est de la région (*powiaty* drawski, szczecinecki, et autour de Koszalin) apparaissent totalement marginalisés à tous points de vue.

Une fois nos trois cas régionaux présentés et l'intérêt de les comparer entre eux, nous aborderons dans la partie suivante la manière dont nous avons abordé ces terrains (méthodologie) et nos hypothèses de recherche. Nous réduisons ces hypothèses aux acteurs que nous avons identifiés et finalement sélectionnés sur la base de l'étude des documents du FSE avant nos recherches empiriques, et du résultat des enquêtes menées.

5. METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE DE TERRAIN, HYPOTHESES ET HYPOTHESES EXPLICATIVES

5.1. Méthodologie

Cette thèse s'appuie sur un corpus de 152 entretiens qualitatifs menés de manière semi-directive dans les trois régions, chacune ayant fait l'objet d'un séjour de trois mois : entre avril et juillet 2010 en Podkarpackie (54 entretiens), entre mars et juin 2011 en Zachodniopomorskie (47 entretiens), entre septembre et décembre 2011 dans la région de Łódź (51 entretiens). Notre approche des terrains a inévitablement été différente d'une région à l'autre, tant du fait de l'accessibilité des interlocuteurs que de l'accessibilité des lieux [voir Annexe 3].

Dans chaque région, les premiers interlocuteurs ont été choisis pour leur implication directe dans la gestion ou la mise en œuvre du FSE. Il s'agissait en l'occurrence des institutions régionales, Office du maréchal et Bureau régional de l'emploi (WUP). Notons que dans la région Podkarpackie, malgré plusieurs tentatives, il ne nous a pas été permis de rencontrer le responsable du WUP¹⁴⁰. Au niveau régional, d'autres acteurs pertinents ont été rencontrés en fonction des disponibilités, comme les responsables des Centres régionaux de la politique sociale (ROPS) ou des Centres de conseil agricole (ODR). Au total, nous nous sommes rendus dans cinq institutions régionales en Podkarpackie, six en Zachodniopomorskie, et neuf en Łódzkie.

Dans chaque région par ailleurs, une série d'organisations réalisant ou ayant réalisé des projets grâce au FSE ont été rencontrées. Ces organisations ont été contactées sur la base de leur participation aux priorités VI et VII du POKL que nous ciblons, en fonction, également, de la place qu'elles accordaient aux femmes et aux habitants ruraux dans leur projet¹⁴¹. La sélection s'est opérée également en fonction de la disponibilité des organisations et de leur situation géographique. Sur la base de la documentation liée au POKL et à l'organisation des projets, et de nos entretiens, nous avons identifié plusieurs types de porteurs de projet : les bureaux locaux du travail (PUP), les institutions de l'aide sociale (OPS), les collectivités infrarégionales (communes et starosties¹⁴²) et les autres porteurs de projet (que nous ne différencions

¹⁴⁰ Nous avons néanmoins rencontré le responsable de la mise en œuvre du POKL dans le cadre de notre mémoire de Master, en 2008. Nous ferons donc référence à ses propos.

¹⁴¹ Un projet réalisé dans le cadre de la priorité IX du POKL a fait l'objet d'une rencontre, dans la région Podkarpackie, avec les responsables et leurs bénéficiaires, ainsi qu'avec un bénéficiaire dans la région Łódzkie.

¹⁴² La starostie est le siège du *powiat* (comté ou département).

pas encore à ce stade, bien qu'ils soient divers : associations, entreprises, instituts de formation, etc.). Nous avons ainsi rencontré des directeurs/directrices, responsables de département ou de projets de quatre PUP en Podkarpackie, deux en Zachodniopomorskie, sept en Łódzkie ; un centre d'aide sociale (ou institution d'aide sociale) en Podkarpackie, cinq en Zachodniopomorskie, deux en Łódzkie ; deux communes ou *powiaty* en Podkarpackie, trois en Zachodniopomorskie et en Łódzkie ; enfin, huit autres porteurs de projet en Podkarpackie, dix en Zachodniopomorskie, huit en Łódzkie. Dans l'ensemble, la plupart des porteurs de projet privés se sont montrés très disposés à nous répondre, quelle que soit la région, et facilement accessibles. Dans certaines régions, notamment Zachodniopomorskie, il nous a été plus difficile d'accéder aux bureaux locaux du travail (PUP), tandis que les centres d'aide sociale (OPS) nous ont paru beaucoup plus accessibles, ce qui se traduit par un nombre d'entretiens plus réduits dans cette région avec les PUP et plus élevé au contraire avec les OPS.

Différents autres interlocuteurs, pas forcément liés au FSE mais très au fait de la situation régionale et/ou de la situation des femmes, ont également été rencontrés dans les régions : représentants de groupes d'action locale (GAL), de l'Eglise, professeurs d'université, associations de femmes, anciens ouvriers-agricoles de fermes d'Etat (PGR), etc. Notons que dans l'ensemble, les petites associations agissant dans les zones rurales (nous pensons notamment aux associations de femmes dans la région Podkarpackie) sont difficilement repérables et joignables. La plupart du temps, le contact a été établi grâce à une personne intermédiaire travaillant dans une institution communale ou régionale. Nous avons rencontré trois associations de femmes en Podkarpackie¹⁴³, huit organisations ou personnalités « non FSE » en Zachodniopomorskie, quatre en Łódzkie (dont deux associations de femmes).

Enfin, nous avons réalisé une série d'entretiens avec des femmes suivant ou ayant suivi des projets cofinancés par le FSE. Les contacts ont été établis grâce aux porteurs de projet¹⁴⁴. Une fois encore, la démarche a été différente selon les régions. Dans la région Podkarpackie, la plupart des rencontres ont été individuelles, réalisées au

¹⁴³ Dont un cercle de femmes rurales (KGW), composé de femmes ayant suivi un projet cofinancé par le FSE et dont elles étaient coorganisatrices.

¹⁴⁴ Du fait de la protection des données personnelles, aucune information n'est disponible sur les bénéficiaires des projets. Le seul moyen d'y avoir accès est donc de contacter d'abord le porteur de projet.

domicile des personnes ou éventuellement, chez le porteur de projet¹⁴⁵. A l'inverse, dans la région Zachodniopomorskie, il nous a été plus difficile d'obtenir des entretiens individuels avec les personnes, chez elles. Une partie des entretiens a donc été réalisée en petits groupes¹⁴⁶. De la même manière, et compte-tenu de l'expérience réalisée dans la région Zachodniopomorskie, la plupart des entretiens réalisés avec des bénéficiaires dans la région de Łódź ont été collectifs (trois personnes en moyenne). Il s'est avéré que cette demande a été mieux accueillie dans ces deux régions que la demande d'entretiens individuels, de la part des porteurs de projet. Une partie d'entre eux considéraient que les femmes seraient intimidées par un entretien individuel, et au contraire plus à l'aise en petit groupe. Compte-tenu de notre thématique d'entretien, nous avons considéré que cela n'allait pas biaiser notre recherche. Au total, nous avons rencontré 93 bénéficiaires du FSE, à raison de 31 en Podkarpackie, 18 en Zachodniopomorskie, et 44 en Łódzkie.

Les thèmes soulevés lors des entretiens ont porté sur la mise en place du POKL dans les régions, les motivations, le contenu, les objectifs et les cibles des actions, la place accordée aux femmes et aux espaces ruraux, le déroulement et l'évaluation des projets, les coopérations, la perception de l'emploi des femmes, de l'environnement local, du rôle des pouvoirs publics et de l'Union européenne. Les entretiens réalisés avec les bénéficiaires ont porté plus spécifiquement sur leur trajectoire professionnelle avant le projet, leurs motivations, attentes à l'égard du projet, leur vécu du projet et (éventuellement) le résultat obtenu, et de même, sur leur représentation de la situation des femmes, de l'environnement local, du rôle des pouvoirs publics et de l'Union européenne.

¹⁴⁵ Dans tous les cas où les entretiens ont été réalisés dans l'établissement du porteur de projet (association, PUP, office communal, etc.), une salle nous a été prêtée afin de mettre à l'aise la personne interviewée et de respecter la confidentialité des entretiens. En aucun cas il ne nous a été demandé de retour ou de compte-rendu quelconque des propos échangés, de la part des porteurs de projet.

¹⁴⁶ Relevons que la configuration géographique de la région Zachodniopomorskie et le niveau d'infrastructures routières (la région ne dispose pas d'autoroutes) rendent l'accessibilité à certains espaces ruraux très difficile. Depuis la capitale régionale, Szczecin, l'accès aux terrains les plus « sensibles » de la région, en l'occurrence sa partie sud-est, suppose des trajets en voiture de parfois plus de trois heures (aller). Ceci réduit considérablement le nombre d'entretiens envisageables dans une journée, et oblige à s'assurer au maximum que la rencontre aura bien lieu, soit en sollicitant un entretien collectif, soit au moins, plusieurs entretiens individuels à la suite (des désistements de dernière minute ayant toujours lieu). Le même problème se pose dans la région Podkarpackie pour l'accès aux régions isolées et/ou montagneuses du sud-est. La distance nécessaire depuis la capitale régionale (Rzeszów) réduit la possibilité d'y multiplier les entretiens. Par comparaison, les divers espaces de la région Łódzkie sont plus faciles d'accès, d'autant que la région (région centrale et donc, de passage) dispose de plusieurs autoroutes. Seuls les nombreux travaux réalisés sur les petites routes allongent le temps de trajet nécessaire pour accéder aux zones rurales.

Cartographie des acteurs de la mise en œuvre du FSE (porteurs de projet) et public cible

Acteurs	Niveau	Types
Acteurs de la mise en œuvre	Régional	Autres porteurs de projets
	Intermédiaire (<i>powiat</i>)	Bureaux locaux du travail (PUP) Starosties* Autres porteurs de projets
	Communal	Communes Centres et institutions de l'aide sociale (OPS et autres) Autres porteurs de projets
Public cible	Infracommunal (villages)	Bénéficiaires

*La starostie est la collectivité du *powiat*.

5.2. Hypothèses et hypothèses explicatives

Notre démarche de recherche est ici hypothético-déductive. Plusieurs hypothèses générales nous guident afin de comprendre l'impact de l'Union européenne sur la politique d'emploi menée, via le FSE, auprès des femmes des milieux ruraux polonais.

5.2.1. L'impact du FSE sur les « trois i » chez les acteurs de la mise en œuvre des projets

Nos hypothèses sont directement liées à notre cadre théorique : nous supposons en effet que l'Union européenne exerce un impact sur les institutions, les intérêts et les idées des différents acteurs que nous analysons, qui sont les acteurs qui mettent en œuvre les projets FSE et que nous avons divisé en quatre groupes (voir la cartographie d'acteurs ci-dessus). Tester cette hypothèse revient à observer de quelle manière ces différentes composantes sont effectivement touchées, si elles le sont, et laquelle l'est davantage que les autres. Pour reprendre ce que nous avons présenté précédemment (II/3/3.2), au moment t observé, laquelle de ces trois variables relaie le mieux l'impact de l'UE ? Laquelle, au contraire, freine la transmission des décisions, des règles, des normes ou des pratiques émises par le niveau européen ?

Les institutions : elles font référence aux ressources et/ou contraintes que fournit le FSE aux différents acteurs. Ces ressources/contraintes peuvent être d'ordre (1) juridique, (2) matériel (moyens financiers, humaines, logistiques), (3) de l'ordre de l'information ou de la connaissance, mais aussi (4) d'ordre politique (légitimité politique), (5) social (reconnaissance sociale) ou (6) temporel (temps consacré par un acteur à une politique publique et durée de l'action publique). Les ressources accumulées ainsi par un acteur sont particulièrement importantes, en ce qu'elles

déterminent son « espace des possibles » et conditionnent les stratégies qu'il peut envisager de mener (Hassenteufel, 2008, p.106).

Les intérêts : le terme d'« intérêts » renvoie à la capacité de mobilisation des acteurs, à leurs motivations, mais aussi à l'action collective ou aux coopérations qu'ils sont prêts à mener. Il s'agit précisément d'observer : (1) les échanges et interactions d'un acteur avec un autre, (2) la coordination de l'action menée par un acteur du « système FSE » avec un autre, ainsi (3) qu'avec d'autres politiques cofinancées localement par le FSE ou pas.

Les idées : elles se rapportent aux croyances et représentations qu'un acteur manifeste à propos d'un autre. Les idées interviendront dans notre analyse de deux manières : d'abord, sous la forme de la reprise des normes européennes concernant l'emploi des femmes et l'égalité hommes-femmes dans les documents polonais, autrement dit, sur la façon dont les documents de programmation polonais (le POKL au niveau national et sa déclinaison dans les régions) justifient l'accent mis sur ces questions et quelle place ils lui accordent ; les idées interviendront ensuite sous la forme des représentations qu'ont les différents acteurs des autres. Pour les acteurs de la mise en œuvre des projets, ces « autres » seront tantôt : (1) les femmes (bénéficiaires des projets ou non), (2) leurs publics cibles en général (chômeurs, clients de l'aide sociale, bénéficiaires des projets), (3) les autorités supérieures au niveau domestique (les autorités régionales et nationales), (4) l'Union européenne, (5) les autres acteurs de la mise en œuvre, (6) ou d'autres acteurs intervenant éventuellement.

5.2.2. L'hypothèse d'une variable externe ou globale

L'hypothèse de l'existence d'une variable externe ou de l'impact d'une institution supranationale autre que l'UE est difficile à tester. En effet, l'UE est désormais, sur le continent européen, le vecteur supranational principal sur les questions d'emploi et d'égalité hommes-femmes, en tant qu'émetteur de normes et d'outils de mise en œuvre, et en tant que législateur. Les autres structures internationales traitant de questions d'emploi (Organisation internationale du travail) ne sont plus une alternative pour les nouveaux membres de l'UE. Quant à celles œuvrant en faveur de l'égalité des genres et ayant émis des normes en la matière (telles que les Nations Unies avec le *gender mainstreaming* dans les années 1990), elles ont été relayées depuis par l'Union européenne qui s'en est approprié les idées. Il nous semble donc

que cette hypothèse a peu de poids, sauf à considérer le contexte global auquel s'ajustent les politiques européennes comme une variable d'influence. Ce contexte global s'appréhende à l'aide de la notion de « référentiel » de Pierre Muller (2010).

Selon Pierre Muller, les politiques publiques ne consistent pas en un simple processus de décision auquel vont participer un certain nombre d'acteurs, ou en une tentative de résoudre un problème via des décisions et des instruments, elles traduisent la façon dont les acteurs définissent leur rapport au monde et leur place dans celui-ci. « [Les politiques publiques] constituent le lieu où une société donnée *construit son rapport au monde*, c'est-à-dire à elle-même : les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu » (Muller, 2009, p.58). Toute politique publique véhicule un certain nombre de valeurs et de normes, elle porte donc en elle un « sens » qui est socialement construit¹⁴⁷.

Le référentiel est cette structure de sens à laquelle l'action publique est rattachée. Il s'agit de la vision du monde qui inspirent les acteurs, une image cognitive de la réalité qui va influencer leur perception des problèmes, leur façon de les hiérarchiser, les solutions qu'ils vont privilégier, une fois ces solutions confrontées les unes aux autres. Ainsi, le référentiel désigne « une certaine vision » de la place et du rôle d'un secteur dans la société (Muller, 2010, p.555 ; 2009, p.60). Du fait qu'il permet à la fois de comprendre le réel et d'agir sur celui-ci, en influençant la façon dont les objectifs sont fixés et les solutions prises, le référentiel est un *processus* à la fois cognitif et prescriptif¹⁴⁸ (selon cette expression, le référentiel est donc à la fois une structure et un processus). La perception que la société a du monde se fait selon quatre niveaux, que sont les valeurs, les normes, les algorithmes et les images¹⁴⁹.

La notion de référentiel s'applique au niveau global puis sectoriel. Le référentiel global correspond à une représentation générale du monde, un ensemble de valeurs et de normes de base, autour desquelles les différentes représentations sectorielles vont

¹⁴⁷ Une politique publique est un « travail intellectuel sur la structure des valeurs, normes et représentations sociales qui dominant la définition d'un problème social [...]. Dès lors, chaque politique publique n'est pas seulement un ensemble d'objectifs stratégiques réorganisant des systèmes d'action, mais véhicule également un ensemble de normes et de valeurs. Elle a donc un « sens » qui est construit en même temps que les stratégies organisationnelles » (Kübler, de Maillard, 2009, p.170).

¹⁴⁸ « [...] le référentiel renvoie à la fois à un monde perçu (à travers un mode d'interprétation du monde) et à un monde souhaité (avec la définition de règles d'action sur le monde) » (Muller, 2005, p.177).

¹⁴⁹ Les valeurs définissent très généralement ce qui est bien ou mal, et fournissent un cadre global pour l'action publique ; les normes définissent des principes d'actions, soulignant ainsi les écarts entre le réel perçu et celui souhaité ; les algorithmes sont des relations causales constituant une théorie de l'action (« si..., alors... ») ; enfin, les images sont des « vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes » (Muller, 2010, p.557), attachées à un type d'acteur, par exemple, et qui font sens immédiatement dans la société.

s'ordonner et se hiérarchiser (Muller, 2010, p.557 ; 2009, p.63). Il correspond donc à la façon dont une société conçoit son rapport au monde à un moment donné (le référentiel global comprend ainsi une dimension de « civilisation » ; Muller, 2005, p.177), tandis que les politiques publiques traduisent ce rapport. Le référentiel global constitue dès lors un cadre d'interprétation du monde (Muller, 2010, p.557), évoluant cependant dans le temps (il n'est pas figé, ni ne véhicule une vision parfaitement cohérente du monde). Dans plusieurs de ses travaux, portant notamment sur la politique agricole commune et l'agriculture française, Pierre Muller présente les évolutions du référentiel global au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle et jusqu'à aujourd'hui, afin de montrer comment ces évolutions influencent les politiques prises ensuite au niveau national (et/ou européen). Un changement de référentiel correspond en effet à une modification des « matrices cognitives et normatives » du monde. L'impact va se ressentir jusqu'au niveau des secteurs¹⁵⁰, c'est-à-dire des référentiels sectoriels.

Un référentiel sectoriel correspond à la représentation attachée à un secteur, un domaine ou une profession, ainsi qu'à la configuration et la place qui lui sont accordées dans la société. S'il existe au sein d'un secteur plusieurs conceptions de l'image et du rôle qu'il doit jouer dans la société, celle qui prédomine est celle qui est la plus conforme au référentiel global (la « hiérarchie globale des normes »), et c'est elle qui inspire l'action publique attachée au secteur (Muller, 2010, p.559). Les deux types de référentiel – référentiel global et sectoriel - sont reliés par le rapport global-sectoriel (RGS), pour lequel travaillent des « médiateurs ». La notion de référentiel de Muller, et plus particulièrement la question du rapport global-sectoriel, est devenue centrale dans les théories du changement dans l'action publique fondées sur une approche cognitive¹⁵¹.

¹⁵⁰ Un secteur est « une structuration verticale de rôles sociaux (en général, professionnels), qui incarnent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières », ou encore, « un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations » (Muller, 2005, p.181). Un secteur peut être clairement délimité et « stable », correspondre à un type d'activités et de population précis, ou au contraire présenter des contours plus flous.

¹⁵¹ Cette théorie ne néglige pas pour autant le rôle des acteurs, au contraire. Le rapport global-sectoriel permet justement de considérer le degré de liberté, la marge de manœuvre des acteurs (leur « logique d'action ») dans la définition des stratégies et la mobilisation des ressources, tandis qu'ils agissent en étant structurés par un cadre d'ordre global (le poids des « logiques globales »). Le RGS permet d'analyser la manière dont les acteurs vont adapter les niveaux sectoriels à ce cadre global : finalement, « si le RGS est l'expression de la place et du rôle du secteur (ou du domaine, ou du champ) dans la société globale, il constitue aussi l'objet des politiques publiques, dont le but est précisément de tenter d'ajuster le fonctionnement du secteur par rapport au global » (Muller, 2009, p.75). En plus de cela, les acteurs-médiateurs en profitent pour se donner un rôle et une image dans le secteur, ce qui fait du référentiel une composante forte de leur identité sociale et politique : « Le référentiel d'une politique publique constitue donc un prisme cognitif construit par des médiateurs et à travers lequel ceux-ci perçoivent et interprètent le fonctionnement d'un secteur. Dans ce sens, il opère non seulement un classement de la réalité au niveau de la dimension idéale ou normative de la politique publique, mais également au niveau

Les évolutions de l'action publique européenne reflètent celles du référentiel global. De ce fait, les changements affectant les différents secteurs de politique publique, dont celui des politiques sociales, lui sont également soumis. En particulier, le « référentiel global » serait d'après Muller actuellement le « référentiel (individualiste) de marché » (Muller, 2010, p.349). Devenu la norme en Europe occidentale à partir de la fin des années 1970 et jusqu'à aujourd'hui, ce référentiel encourage le recentrage de l'Etat sur la régulation économique et sociale, la rigueur budgétaire ainsi que les politiques de désengagement de l'Etat (*retrenchment policies*¹⁵²). Les priorités du FSE pour 2007-2013 portent d'ailleurs sur le renforcement de l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, la modernisation des institutions du marché du travail, les mesures actives pour l'emploi, l'éducation et la formation tout au long de la vie, en cohérence avec les idées contemporaines de *recommodification* (retour vers le marché), d'activation et d'« investissement social » (Palier, 2005, p.18)¹⁵³ propres au référentiel actuel.

5.2.3. L'hypothèse de variables endogènes : des facteurs spécifiques au milieu rural sur la place des femmes dans l'emploi

Une autre hypothèse alternative à l'eupéanisation est celle qui considère l'influence de facteurs spécifiquement domestiques, qu'ils soient nationaux ou locaux, qui agiraient comme facilitateurs ou comme points de veto à l'impact européen. Pour appréhender cette hypothèse, nous nous inspirerons de certaines études portant sur la place des femmes en milieu rural, qui définissent ce qui facilite ou freine l'accès des femmes au marché local du travail. Les repères théoriques proposés résultent de l'incorporation d'une dimension de genre dans les études rurales, et de la volonté des auteurs de faire émerger une théorie des relations de genre en milieu rural (*rural gender relations*). Ainsi, Bettina Bock (2004) propose un cadre théorique composé de quatre niveaux de facteurs, tous corrélés, permettant de définir la position des femmes

des acteurs susceptibles de jouer un rôle central dans ce secteur » (Kübler, de Maillard, 2009, p.171). L'adaptation du secteur au contexte global présente donc, outre un travail sur le sens, un enjeu pour les acteurs : celui de l'existence du secteur, voire du groupe qu'ils représentent, de son statut de dominant ou de dominé dans la société (Muller, 2005, p.186).

¹⁵² « Ces politiques signifient une transformation de la place de la protection sociale dans l'économie, un changement dans la conception du rôle de l'Etat et la fin des compromis keynésiens entre l'économique et le social » (Palier, 2005, p.12).

¹⁵³ Les interventions du FSE pour la période 2007-2013 ont pour slogan « Investing in people » (investir dans les personnes). Tandis que la *decommodification* signifie « la garantie d'un revenu de remplacement hors marché », la stratégie de *recommodification* est « une stratégie d'incitation visant à favoriser le retour à l'emploi et à ramener les individus sur le marché » (Palier, 2005, p.17).

dans l'emploi dans les zones rurales. Si les trois premiers s'appliquent également aux femmes urbaines, le dernier est spécifique aux femmes rurales : le niveau structurel, le niveau culturel, le niveau individuel, le facteur géographique (la ruralité). Keith Hoggart (2004) y ajoute un cinquième niveau, celui des politiques locales (5), en ce qu'elles encouragent ou au contraire inhibent les potentiels des individus. Ces politiques ont trait à l'aménagement du territoire, au social ou à l'emploi. Marion Demossier (2004) souligne quant à elle l'influence du nombre et de la position sociale des femmes dans la communauté locale, de même que leur participation civique (6).

Sur la base de ce cadre théorique sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, les hypothèses alternatives suivantes concernant le « facteur domestique » peuvent être formulées :

Le facteur géographique (4) qui renvoie à la « ruralité » est le facteur ici prédominant¹⁵⁴. Plus un espace est isolé géographiquement, plus la situation des femmes de cet espace risque d'être difficile (Bock, 2004). La ruralité en elle-même ne représente pas une contrainte pour l'engagement et la position des femmes dans l'emploi, cependant elle renforce les obstacles rencontrés dans les autres niveaux de facteurs d'influence –structurel, culturel, individuel. Combiné aux autres niveaux de facteurs –communs à l'ensemble des femmes quelque soit leur lieu de vie-, le facteur rural aggrave les difficultés et les contraintes envers l'emploi féminin¹⁵⁵.

Le facteur structurel (1) se rapporte à plusieurs domaines :

- Le marché du travail : état du marché local du travail, disponibilité des emplois (notamment dans le secteur des services, traditionnellement employeur de femmes, et opportunité pour celles-ci d'exercer un emploi salarié) ;
- L'éducation et la conciliation vie professionnelle-vie privée : infrastructures d'éducation, de formation, infrastructures sociales permettant la conciliation des temps de vie (structures de garde et services de soin) ;

¹⁵⁴ La ruralité nécessite d'être définie au préalable. En l'occurrence, compte-tenu de l'évolution des paysages ruraux, le terme de ruralité ne s'assimile plus systématiquement à « agriculture », d'autant plus dans le cas de campagnes proches des centres urbains, qui interagissent de façon grandissante avec ces derniers.

¹⁵⁵ «Rurality negatively affects the precarious balance of structural and cultural conditions, which give women enough encouragement to invest in education and develop professional ambition, as well as to confront many existing 'moral' and practical objections to their involvement in paid work» (Bock, 2004, p. 33).

- La communication : réseaux de communication, en particulier de transport public.

Le facteur culturel (2) renvoie aux normes et valeurs dévolues aux genres et à leurs rôles dans la société. Pour les zones rurales, il s'agira en particulier de :

- « L'idéologie rurale du genre » (*local gender ideology* ; Bock, 2004) : celle-ci intègre les conceptions locales autour de l'emploi et de l'entrepreneuriat des femmes (en particulier des mères de famille), du modèle de gagne-pain masculin ou encore de la division des tâches domestiques ;
- Cette idéologie est fortement influencée par l'histoire (*path dependency*) et les processus d'industrialisation progressifs ayant affectés tant les niveaux nationaux que les campagnes (Bock, 2004) ;
- Cet ensemble de facteurs culturels – normes et valeurs, histoire - influencent les attentes et comportements des acteurs locaux à l'égard des femmes, qu'ils s'agissent d'acteurs économiques (employeurs potentiels), institutionnels (concepteurs et/ou applicateurs des politiques), ou familiaux (maris, parents, enfants) ;
- Ils influencent aussi le comportement et l'identité des femmes elles-mêmes, leurs ambitions personnelles, leur rapport à l'emploi et leurs opinions quant à leur chance de réussite.

Le niveau individuel (3) se rapporte :

- Aux niveaux d'éducation et de qualification professionnelle, qui sont positivement corrélés avec le taux d'emploi ;
- A la motivation et à l'ambition personnelle ;
- A l'âge et à la situation domestique (notamment financière) ;
- Enfin, à d'autres compétences personnelles, comme le fait de détenir le permis de conduire.

Le facteur politique (5) se rapporte dans notre cas à la politique d'emploi menée grâce au FSE, mais également à d'autres politiques qui localement, impactent la vie des bénéficiaires : la politique d'aménagement du territoire (soutenue par le FEDER) ou les politiques communales (transport public par exemple). Enfin, le dernier facteur considéré est celui de la mobilisation féminine (6), mesurée à travers l'implication des bénéficiaires dans une vie associative, et notamment dans des associations de femmes.

6. PLAN DE LA THESE

Cette thèse est envisagée en trois parties. Les deux premières parties sont consacrées à « l'héritage » historique. La première concerne principalement le communisme, avec des retours à des temps plus anciens. Plusieurs raisons justifient que nous consacrons une telle importance à cette époque de l'histoire. D'abord, pour les raisons évoquées précédemment, la trajectoire historique conditionne les choix opérés par la suite, lors de la décennie 1990, lesquels conditionnent ceux qui sont faits actuellement. Le passage d'une période à une autre s'appréhende ainsi sous l'angle de la rupture et/ou de la continuité. Le retour sur l'histoire permet aussi de mieux saisir l'ampleur du décalage éventuel à l'origine du processus d'eupéanisation, qu'il soit institutionnel, économique ou social. Ensuite, parce que le choix de trois régions différentes nécessite de revenir sur les fondements de cette différence, qui remontent ici à des temps anciens. Enfin, parce que s'agissant de l'emploi des femmes, il est reconnu, y compris dans les études portant sur l'emploi féminin à l'Ouest, que celui-ci a crû massivement dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Si les femmes travaillaient déjà bien avant cette période et qu'il ne s'agit donc pas d'une nouveauté, c'est essentiellement après-guerre que l'on assiste à une féminisation croissante de l'activité, ce qui se vérifie partout en Europe. Pour autant, les modalités et caractéristiques de cette croissance ont été spécifiques à chaque pays et plus globalement, entre l'Est et l'Ouest. Il nous paraît dès lors utile de comprendre quelle a été la trajectoire de l'emploi féminin dans un pays comme la Pologne, afin de saisir, encore une fois, l'ampleur du décalage qui est apparu à la chute du communisme et au moment du « retour » vers l'Ouest.

La seconde partie de la thèse porte sur les phases de transition, transformation et de préadhésion (1990-2004). L'objectif de cette seconde partie est de montrer les permanences et les ruptures par rapport à la période précédente, éventuellement sous l'influence de la CEE/UE, dans les différents domaines de politiques publiques concernés ici et s'agissant des acteurs impliqués. Cinq chapitres composent cette partie : le premier porte sur la (re)mise en place d'une politique d'emploi et d'un réseau d'acteurs de l'emploi dans les années 1990 ; le second aborde le cas de la réforme territoriale et de la politique régionale, en vue, notamment, de la gestion des fonds structurels ; le troisième chapitre analyse la reprise de la politique européenne d'égalité hommes-femmes et du *gender mainstreaming* en Pologne, dans les années

précédant son adhésion ; le chapitre IV dresse un bilan de la situation des femmes dans l'emploi dans les années 1990-2004, et enfin le cinquième et dernier chapitre évoque le rôle de l'Eglise, la représentation politique des femmes ainsi que les mobilisations civiles qui émergent durant cette période.

La troisième partie de la thèse porte sur les interventions du FSE à partir de 2004 et surtout à partir de 2007 dans les trois régions choisies. C'est ici que nous utilisons l'approche « par les acteurs » qui se retrouvent au croisement des politiques évoquées. Le premier chapitre analyse le rôle et la place de l'acteur régional dans la gouvernance du FSE et l'impact produit sur la politique d'emploi menée en faveur des femmes. Les deuxième et troisième chapitres, dans la même veine, analysent la logique des acteurs qui localement mettent en œuvre des programmes cofinancés par le FSE : administration publique de l'emploi et de l'aide sociale, d'une part, autres porteurs de projet d'autre part. Pour finir, le quatrième chapitre dresse une évaluation des projets du FSE pour les femmes vivant en milieu rural, en s'appuyant sur le ressenti et l'expérience personnelle des bénéficiaires.

Première partie

L'héritage du communisme : politiques d'emploi, marchés du travail et situation des femmes

Chapitre I : Retour sur des fondamentaux de l'histoire polonaise

INTRODUCTION

L'objectif de l'ensemble de notre première partie est d'analyser l'héritage laissé par le communisme et l'histoire plus ancienne de la Pologne sur la situation des femmes dans l'emploi. Il s'agit, autrement dit, de revenir sur les différentes mesures et politiques menées et sur leur impact.

La littérature mobilisée ici est diverse : à la fois occidentale et est-européenne, relative à l'histoire, au développement économique, au monde rural polonais, ou encore aux questions de genre. Sur ce point, soulignons que si les études sur les femmes, puis les études de genre (*gender studies*) ont émergé dans le monde occidental dès les années 1960 (avec des racines en France pendant la Révolution puis à partir des années 1920), elles se sont développées beaucoup plus tardivement dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans ces pays, ce n'est que dans les années 1990 qu'on a vu apparaître, dans le milieu universitaire, des centres consacrés aux études sur le genre. En Pologne, ce type d'études a crû néanmoins de manière significative, dans des centres tels que l'Institut de philosophie et de sociologie de Varsovie (*Polska Akademia Nauk*, PAN), l'université de Łódź¹⁵⁶, celle de Poznań ou encore de Wrocław. Les analyses sur les femmes ou le genre dans les pays d'Europe centrale et orientale ont par ailleurs été massivement investies, dès la chute du communisme, par les chercheurs/chercheuses occidentaux, parmi lesquels on compte de grands spécialistes de la question et notamment sur la Pologne. En Pologne, plusieurs noms ont malgré tout émergé, comme ceux d'Anna Titkow, de Małgorzata Fuszara, de Renata Siemieńska, d'Henryk Domański ou encore d'Ewa Malinowska. La majorité des travaux et études traitent cependant de la période post-1989. S'ils proposent bien évidemment des « retours » sur le passé, ce sont souvent des retours assez succincts, présentés sous forme de bilans généraux et non différenciés ou nuancés, ou alors insuffisamment selon les époques. Or, la période du communisme en particulier s'est étalée sur plus de quarante ans, et a vu se succéder différentes

¹⁵⁶ Ce qui n'est sans doute pas un hasard, au regard du passé industriel de la ville. Bastion d'emploi féminin depuis le 19^{ème}, Łódź est historiquement un lieu de mobilisation féminine beaucoup plus active qu'ailleurs dans le pays, comme nous le montrerons par la suite.

phases, correspondant à différents gouvernements et donc à des politiques qui, si elles ont conservé un socle commun, ont tout de même connu des fluctuations. C'est ce que met en lumière l'ouvrage de l'historienne Małgorzata Fidelis, professeur agrégé à l'université de Chicago - *Women, Communism, and Industrialization in Postwar Poland* (Cambridge University Press, 2010) -, qui est assurément une source d'informations majeure sur la situation des femmes dans la Pologne d'après-guerre et auquel nous nous référerons en partie ici. S'appuyant sur d'abondants documents et archives nationaux et locaux de l'époque, il présente non seulement de nombreuses données chiffrées sur l'emploi féminin, mais il en montre également un visage méconnu jusqu'ici, à travers les mobilisations des femmes elles-mêmes. En effet, loin de réagir passivement aux politiques menées imposées par le régime communiste, les femmes ont su parfois, certes localement, mobiliser les ressources à leur disposition pour faire entendre leur voix et leurs revendications. Ne serait-ce que sur ce point, l'ouvrage de M.Fidelis apporte un éclairage particulièrement intéressant sur un sujet encore peu documenté.

C'est donc essentiellement sur l'évolution de l'emploi féminin durant les quarante années de communisme que nous nous pencherons. Cette évolution est indissociable de l'évolution générale de la société sur cette période, elle-même ayant eu lieu sous l'influence des politiques menées. La mainmise sur le pays par les forces communistes dès 1945 et encore plus, à partir de 1948, s'est traduite par la mise en place d'un régime centralisé et planifié et la volonté de modeler la société dans les termes voulus par l'idéologie du Parti, c'est-à-dire fondée sur la prédominance de la classe ouvrière : pour cela, les différents régimes communistes se sont évertués à favoriser l'industrialisation du pays et à l'inverse, à s'attaquer plus ou moins directement à la paysannerie afin d'en diminuer le nombre de membres. Ceci fut somme toute commun à l'ensemble des démocraties populaires.

Cependant, et c'est aussi l'objet de cette partie, ce retour sur l'histoire va nous permettre de souligner quelques spécificités polonaises fondamentales. Tout d'abord, la résistance sociale face à un régime qui a toujours été considéré, par la majorité de la population, comme totalement illégitime et infondé. Cette résistance s'est exprimée le plus clairement dans le milieu paysan, face aux politiques de socialisation directe (collectivisation) ou indirecte qui n'ont finalement jamais pu modifier en profondeur le système agraire polonais et donc une grande partie de l'espace rural. A la fin des

années 1980, l'agriculture polonaise, constituée aux trois quarts d'exploitations privées que le communisme a dû se résigner à tolérer, est formée en majorité d'exploitations de moins de cinq hectares, comme un siècle auparavant, et les types d'exploitations restent répartis géographiquement en fonction des anciens partages. Globalement d'ailleurs, la résistance sociale agricole combinée aux politiques industrielles ont conduit à maintenir le territoire dans son déséquilibre historique. Ceci a été d'autant plus renforcé que dans ce système, tout était décidé d'en haut, le régional n'ayant pas de poids et le local étant uniquement à la solde de l'Etat.

La résistance, ensuite, s'est exprimée à travers le maintien et même le renforcement de l'Eglise durant toute la période communiste. Déjà en position de force en 1945, quand les 95% de la population polonaise sont désormais catholiques, l'Eglise est, à la fin de la période, plus puissante que jamais suite à son rôle de soutien et d'abri qu'elle a fourni à la population, en particulier dans les années 1980.

C'est donc au cœur de cette triple dynamique – politiques étatiques centralisées, évolution des structures sociales et défense des traditions nationales – que s'est retrouvée la problématique de l'emploi féminin. Après 1945, celle-ci a de loin dépassé le simple enjeu économique.

L'emploi féminin s'est trouvé au cœur des politiques étatiques, que ce soit par l'application (imposée) de l'égalité hommes-femmes dans l'emploi, par l'accent mis sur l'emploi des femmes - spécifiquement durant l'ère stalinienne - en lien avec la politique d'industrialisation, ou au contraire, par une incitation au retrait dans la sphère privée. Tout au long de la période, cette question s'est trouvée manipulée par l'acteur central unique qu'était l'Etat-parti, pour des raisons économiques, politiques ou idéologiques.

L'emploi féminin a suivi, par ailleurs, l'évolution générale de la société et de l'emploi. Ainsi, il a crû fortement dans le secteur industriel dès les années 1950, même si une part importante des femmes a continué d'exercer dans l'agriculture. Selon les régions, l'emploi des femmes a pu être majoritairement porté par l'industrie (industrie textile autour de Łódź) ou davantage par l'agriculture combinée parfois avec un autre métier (ouvriers-paysans dans les régions sud et sud-est), tandis que le régime a produit également des figures spécifiques, comme les ouvriers agricoles des fermes d'Etat (principalement dans le nord ouest et le nord-est du pays). Les opportunités professionnelles nées ou encouragées par le régime ont impacté les

zones rurales en ce qu'elles ont favorisé l'urbanisation, et donc l'exode au départ des campagnes.

Enfin, l'emploi féminin et plus généralement, la situation des femmes, se sont trouvés au cœur des résistances sociales et de la défense des traditions nationales, ces dernières étant portées par une représentation particulière de la femme, la figure de la « Mère polonaise » (*Matka Polka*), née durant l'expérience des partages ; femme qui, en s'occupant de sa famille et de l'éducation des enfants, œuvre avant tout pour la survie de la Nation.

Ainsi, l'héritage laissé par le communisme pour les femmes est plus complexe qu'il n'y paraît, et ne saurait se résumer à une plus grande insertion sur le marché de l'emploi qui d'ailleurs a été fluctuante selon les périodes. L'étude des ambitions et des objectifs politiques portés par les différents gouvernements au pouvoir entre 1945 et 1989 permet de constater que les relations de genre sont au cœur des transformations vécues par la société polonaise. Plus précisément encore, la conception des rôles de genre, qui conditionne les politiques d'emploi et partant, l'emploi des femmes, se trouve au cœur des relations entre l'Etat et la société. Un lien étroit existe entre la question de l'emploi des femmes et celle de la souveraineté nationale. Néanmoins, comme nous le verrons, les relations Etat-société ne se résument pas ici à une simple opposition, car les deux « camps » ont parfois trouvé un terrain d'entente.

En final, en 1989, l'emploi féminin porte les caractéristiques type des démocraties populaires mais aussi un ensemble de représentations et de significations qui sont, elles, spécifiquement polonaises. Dans tous les cas, cette trajectoire de l'emploi féminin est différente de celle connue par les femmes occidentales, que ce soit au niveau structurel, des représentations associées ou des mobilisations civiles.

Avant d'aborder les phases successives du communisme (chapitre II) puis de dresser un bilan de l'emploi des femmes et du modèle social polonais à la veille des années 1990, en comparaison avec les trajectoires et modèles occidentaux (chapitre III), nous revenons dans ce premier chapitre sur trois éléments fondamentaux de l'histoire polonaise et des femmes de Pologne, dérivés de l'époque de la République nobiliaire et de la période des partages : il s'agit de « l'éthos de la noblesse » (selon les termes

de l'historien Norman Davies dans *Histoire de la Pologne*, 1986), de la figure de la « Mère polonaise » et enfin, de l'influence de l'Eglise catholique.

1. L'EGALITE HOMMES-FEMMES DANS LA REPUBLIQUE NOBILIAIRE DE POLOGNE-LITUANIE

Avant le premier partage du pays qui eu lieu à la fin du 18^{ème} siècle, la Pologne fait partie de la République unie de Pologne-Lituanie (*Rzeczpospolita*), ceci depuis 1572 et la fin de la dynastie des Jagellon. A l'époque de la République, aux 17^{ème} et 18^{ème} siècle, la classe noble ou *szlachta* joue un rôle considérable dans l'avancement culturel de la société et pour le prestige du royaume. Elle domine les affaires politiques intérieures du pays, et dispose en particulier du pouvoir d'élire le roi. Sa puissance est incontestable.

Si elle s'inquiète avant tout de son bien-être, ses revendications n'en permettent pas moins un certain nombre d'avancées nouvelles pour l'époque, telle qu'au 17^{ème} siècle, l'égalité devant la loi de tous les membres d'un même ordre, ici l'ordre noble, quelle que soient leur fortune et leur puissance. Il s'agit là d'une manifestation particulièrement démocratique pour l'époque. A l'époque de la République unie, la *szlachta* est l'une des classes libres les plus importantes du continent européen : alors qu'ils ne représentent qu'un à deux pourcents de la population dans la plupart des états, les nobles constituent 8 à 12% de celle de Pologne-Lituanie (Davies, 1986, p.325).

En 1795, lors du troisième partage du royaume, le statut privilégié de la noblesse est abrogé. Les nobles perdent leur pouvoir économique et juridique et leur supériorité. Cependant, leur culture, leurs idéaux –l'ethos de la noblesse (*kultura szlachecka*) – continuent d'influencer les mentalités. La noblesse se fait la porte-parole de toute la population, élargissant et adaptant ses valeurs à toutes les classes sociales. Un certain nombre de ses principes se transmettent ainsi au reste de la société.

Parmi ceux-ci figurent le principe d'égalité, entre nobles devant la loi, mais aussi entre les sexes dans le domaine de la propriété¹⁵⁷. Ainsi, contrairement à la situation en vigueur dans beaucoup d'autres pays européens, la femme noble de Pologne-

¹⁵⁷ Les autres principes, selon N.Davies (1986), sont entre autres le sentiment d'exclusivité ou de se considérer comme une catégorie à part ; la tradition d'unanimité dans les décisions, puis de respect et de suivi de l'engagement pris, qui expliquerait dans une large mesure « pourquoi, au 19^{ème} siècle, les Polonais rejetèrent instinctivement des réformes pourtant salutaires quand elles étaient imposées « d'en haut » et pourquoi, ayant décelé une injustice, ils la combattaient comme un seul homme » (Davies, 1986, p.364) ; le droit, voire le devoir de résistance face à des politiques injustes ; enfin, l'individualisme, exprimé par la foi dans la valeur de l'individu et le respect de la dignité humaine et individuelle.

Lituanie peut disposer de biens en son nom propre. Des archives historiques même plus anciennes, datant du 15^{ème} siècle, témoigneraient de l'existence de nombreuses femmes gérantes de grandes propriétés terriennes et représentant leur mari à la cour dans la ville de Cracovie (Titkow, 2001, p.22). Au 17^{ème} siècle, le Code d'honneur de la noblesse impose aux hommes le respect de leurs épouses¹⁵⁸. Les femmes, ne serait-ce que dans la classe noble, peuvent ainsi bénéficier d'une position sociale relativement importante, compte-tenu de ce droit à l'autonomie et aux comportements individuels. L'égalité des sexes au sein de la noblesse, traduite par une plus grande indépendance économique des femmes, explique qu'ait été promue, dans l'histoire et la littérature nationale, l'image d'une femme « énergique et sûre de son héritage » (Davies, 1986, p.363). Comme le souligne A.Titkow (2001), cependant, ces dispositions en faveur de l'égalité n'empêchent pas l'existence du patriarcat. Or, celui-ci, même exprimé de manière plus légère, a contribué à forger une perception du monde basée sur la famille, la classe et l'unité nationale, qui par la suite a favorisé l'émergence et l'affectation des femmes dans le rôle héroïque de la « Mère polonaise » (Titkow, 2001, p.22). S'agissant du rôle des femmes dans la société, une première continuité s'observe donc ici, entre l'époque de la République nobiliaire et la période qui va suivre, celle des partages et de la perte d'indépendance de la Pologne.

2. LA PERIODE DES PARTAGES (1772-1918) : LA « MERE POLONAISE » AU SERVICE DE LA NATION

2.1. Les trois partages successifs de la Pologne, 1772-1795

Entre 1764 et 1795 règne le dernier roi de Pologne, Stanisław August Poniatowski, sous l'influence de l'impératrice Catherine II de Russie. Cette dernière décide, en 1772, de ne pas maintenir la Pologne toute entière sous son protectorat, et accepte le principe d'un démembrement du pays proposé par les Prussiens. L'Autriche, la Prusse et la Russie se partagent donc une partie de la République : il s'agit du premier partage de la Pologne. A l'Autriche revient la Galicie et la ville de Lwów (aujourd'hui Lviv, située en Ukraine), à la Prusse la partie nord de la Pologne (basse Vistule et Prusse occidentale) sans les villes de Gdańsk et de Toruń, et à la Russie

¹⁵⁸ Lorence-Kot, Bogna. *Adults and children in eighteenth century Poland*, Michigan: Ann Arbor, 1985; cité par Titkow, 2001, p.22.

revient une partie de la Lituanie et du Belarus actuels. La Pologne perd ainsi plus de 200.000 km² sur les 700.000 possédés, ainsi que 4,5 millions d'habitants¹⁵⁹.

Le second partage, en 1793, fait suite à une décision du Parlement et du roi de doter le royaume restant d'une nouvelle constitution et d'instaurer des réformes inspirées de la Révolution française. La Prusse s'empare alors de Gdańsk, Toruń et Poznań, la Russie prend Minsk, la Volhynie et la Podolie. La Pologne est désormais réduite à 212.000 km² et à 4 millions d'habitants¹⁶⁰.

Le troisième et dernier partage de la Pologne survient en octobre 1795 suite à l'insurrection menée par Tadeusz Kościuszko l'année précédente : Varsovie est attribuée à la Prusse, Cracovie à l'Autriche, Vilnius et Brest à la Russie. Aucune forme de souveraineté n'est préservée, le roi Stanisław August est déchu et le pays rayé de la carte de l'Europe.

D'ultimes partages ont lieu après l'intermède du Grand Duché de Varsovie, état polonais « indépendant » créé par Napoléon 1^{er} en 1807 sur une partie des possessions prussiennes. Suite à la défaite de Napoléon 1^{er} en Russie, le Congrès de Vienne, en 1815, place la majeure partie du Grand Duché sous contrôle russe, sous le nom de Royaume du Congrès, avec Varsovie comme capitale ; les Prussiens retrouvent les régions ouest des territoires occupés auparavant, qu'ils nomment Grand Duché de Posnanie ; les Autrichiens conservent la Galicie avec Lwów comme capitale ; Cracovie, elle, bénéficie d'un statut de république semi-autonome, sous influence autrichienne néanmoins. A partir de là, la Pologne ne sera plus maîtresse de son destin jusqu'à la fin de la première guerre mondiale, en 1918.

2.2. Tentatives d'aliénation de la culture polonaise par les puissances occupantes

Suite au règlement de Vienne, en 1815, les puissances occupantes concèdent à leurs territoires polonais une certaine autonomie, qui s'estompe très rapidement : la Constitution du Royaume du Congrès est suspendue en 1832, la république souveraine de Cracovie est rattachée à la Galicie en 1846, le Grand Duché de Posnanie est intégré à la Prusse en 1848. La Pologne est donc privée de souveraineté durant tout le 19^{ème} siècle. La domination étrangère s'établit par l'arrivée en masse de troupes et de fonctionnaires étrangers, destinés à empêcher toute cohésion au sein de

¹⁵⁹ <http://www.larousse.fr/encyclopedie/>, consulté le 11/09/2013.

¹⁶⁰ Ibid.

la population et à renforcer la dépendance du pays à l'égard des occupants. Dans les territoires sous contrôle russe et prussien en particulier, la domination politique s'accompagne d'exigences de conformité dans le domaine culturel de plus en plus fortes. Russification et germanisation s'intensifient, surtout durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle, suite aux grandes insurrections populaires.

La présence russe est synonyme de brutalité et d'hostilité envers tout ce qui est polonais. Le recours à la force apparaît comme la seule solution envisageable pour dominer les territoires. A partir de 1863, surtout, date de la seconde insurrection populaire, les déportations en Sibérie se multiplient, et l'administration politique du Royaume du Congrès est exercée directement par Saint-Pétersbourg. En 1864, le royaume dissous devient une simple « province de la Vistule » du grand Empire russe.

Dans les territoires prussiens, on tente de germaniser la société grâce aux progrès de l'urbanisation et de l'industrialisation. Cependant la tentative de germanisation ne parvient pas à ses fins, du fait d'une résistance populaire solide.

La Galicie, quant à elle, conserve une autonomie régionale, et les particularismes polonais sont respectés. Les initiatives culturelles peuvent donc s'y développer plus librement que dans les autres territoires. Les universités de Cracovie et de Lwów deviennent des centres culturels attractifs.

Dans la plupart des régions occupées, toute liberté d'expression politique est interdite. Outre les tentatives d'assimilation opérées par les occupants, ceci détermine la société polonaise, pour sa plus grande partie, à défendre son identité nationale malgré tout. Cette défense prend la forme d'insurrections armées (en 1830, 1848 et 1863), et d'une résistance culturelle ou « spirituelle » dans laquelle les femmes occupent une place décisive.

2.3. Le rôle des femmes dans la sauvegarde de la « Nation »

La période des partages a un effet ambigu sur la situation sociale des femmes. Si l'Etat polonais cesse d'exister, la défense de la « Nation » polonaise s'enclenche en souterrain. Clandestinement, la culture, la langue et les traditions nationales continuent d'être entretenues, même de manière fragmentée, principalement dans les cercles familiaux. Les écoles et institutions polonaises étant bannies, seules les familles peuvent désormais transmettre la langue, l'histoire et la littérature nationales (Reading, 1992, p.19-20), éléments fondamentaux de l'identité nationale. Dès lors, la

famille et partant, l'éducation des enfants, deviennent une question politique. Il n'est plus question d'élever simplement des enfants, d'ailleurs, mais d'en faire des patriotes et des porteurs de la culture polonaise.

Cet impératif confère aux femmes une position déterminante, du fait de leur rôle prédominant de responsables de la tenue du foyer. Dans la mesure où un enjeu plus large, à la fois culturel, national et politique, est attaché à leur rôle traditionnel, les femmes gagnent en importance dans la société (Titkow, 2001, p. 23).

« Au temps des partages, alors que les hommes étaient obligés de s'engager au service de « l'étranger » ou dans ses armées, ce furent les mères et les grand-mères qui élevèrent les enfants à la maison et devinrent les gardiennes du bien le plus précieux de la nation – sa culture » (Davies, 1986, p.364).

La « Mère polonaise » (*Matka Polka*) devient ainsi une figure héroïque, capable d'être forte, d'endurer tous les fardeaux et les devoirs, engagée de manière entière et surtout totalement désintéressée dans la survie de la Nation. D'après A. Titkow (2001), durant cette période d'indépendance perdue de l'Etat se crée ainsi un « génotype social » de la femme capable de supporter les difficultés les plus intenses de la réalité sociale (Titkow, 2001, p.23). La question du désintéressement est également fondamentale, étant attendu que les femmes doivent s'engager dans ce nouveau rôle au nom de l'idée de Nation et de la famille dans tout ce que cela implique, sans attendre aucune gratification de ce sacrifice, si ce n'est symbolique (Titkow, 2001, p.23).

En parallèle, la « Mère polonaise » conserve son rôle traditionnel, faisant fonctionner le foyer, gérant la propriété familiale ou les affaires de son mari absent. Les femmes occupent ainsi une position centrale dans la société polonaise, autant par leur nouvelle fonction symbolique et historique que par leur contribution matérielle (Reading, 1992, p.20), qui les porte « sur un piédestal » (Titkow, 2001, p.24, Reading, 1992, p.21).

Ce positionnement sur un piédestal a certes des conséquences bénéfiques pour les femmes. Par exemple, il contribue à faire reconnaître l'importance de l'éducation des femmes dans le système scolaire, tandis que même du temps de la Noblesse, leur éducation visait à assumer correctement leur rôle de mère et de femme au foyer (Titkow, 2001, p.24). Une éducation clandestine à destination des femmes et des filles est d'ailleurs organisée par des enseignantes (Reading, 1992, p.22). En outre, les femmes ne réagissent pas de manière passive à cet état de fait qu'est la perte

d'indépendance du pays. Dans les trois territoires occupés, des organisations de femmes sont créées, transcendant les différentes classes sociales. Ces organisations sont toutefois conditionnées par la cause politique de l'époque – la défense de l'identité nationale –, et ne se préoccupent pas des questions de discrimination ou d'inégalités, ni de remettre en cause le système patriarcal en vigueur. La défense des intérêts de la Nation a le dessus sur tout autre type de revendication, dont les revendications féministes. Plus généralement, tout type de revendication, pour trouver un écho à cette époque, doit être formulé dans un sens nationaliste.

En final, l'élévation des femmes au rang d'héroïnes et de gardiennes de la Nation a signifié aussi leur subordination, l'obligation pour elles de répondre aux attentes placées à leur encontre et de se conformer aux normes sociales en vigueur. Peu de place est restée pour un rôle autre que celui joué dans la sphère privée, au nom de l'identité nationale et du patriotisme. Comme l'indique A. Reading (1992), la « Mère polonaise », outre une figure de courage et de force, incarnait aussi un idéal de femme n'ayant pas de sens en elle-même (Reading, 1992, p.21), compte-tenu qu'elle n'existait qu'à travers deux éléments, la famille et la défense de la Nation.

Dès lors, suivant cette logique, une femme dérogeant à son rôle de mère ou d'épouse déroge à son rôle de patriote. Plus généralement, tenter de modifier le statut des femmes en « s'attaquant » à leur rôle de mère et d'épouse, signifie porter atteinte à la Nation polonaise toute entière. Cette conception du rôle des femmes fortement lié au destin de la Nation a considérablement influencé leur positionnement dans la sphère publique et en particulier, dans la sphère de l'emploi, et ce, jusqu'à la fin du 20^{ème} siècle.

3. LE ROLE DETERMINANT DE L'ÉGLISE DANS LA RESISTANCE NATIONALE

On ne peut évoquer la tradition de résistance nationale polonaise sans souligner l'importance de l'Eglise. Si celle-ci occupe une place de choix dans la société surtout depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le lien entre l'Eglise et le patriotisme a pris corps à la fin du 19^{ème} siècle.

3.1. Brève histoire de l'influence de l'Eglise en Pologne

Le christianisme est introduit en Pologne au 10^{ème} siècle, mais c'est après deux cent ans de christianisation et d'évangélisation des peuples slaves, soit au 12^{ème} siècle, que

le pays devient véritablement catholique. L'adoption de la doctrine de Saint Thomas d'Aquin fait de l'Eglise le défenseur des opprimés, rôle qu'elle conservera tout au long de son histoire. Elle acquiert par ailleurs une autorité politique certaine. Au 13^{ème} siècle, elle perd cette autorité du fait du morcellement du royaume, et coordonne la vie économique et culturelle du pays. Elle contribue ainsi à maintenir l'idée d'unité nationale.

A partir du 17^{ème} siècle, le catholicisme polonais prend une tournure particulière, mettant l'accent sur la dévotion à la Vierge Marie, dévotion qui demeure jusqu'à nos jours et a été largement entretenue par le Pape Jean-Paul II. En 1717 aura lieu le couronnement solennel de la Vierge Noire sacrée « Reine de Pologne » à Częstochowa, image qui contribue à associer la femme à la protection de la Nation.

Au 19^{ème} siècle, les puissances étrangères voisines qui ont envahi le pays tentent de supprimer l'Eglise de Pologne, jugée trop proche du peuple. Pendant toute la période des partages, le Vatican se montre pourtant discret sur le « problème » polonais. Il ne soutient pas la population lors des révoltes. Le peuple s'écarte alors de l'institution, tout en conservant ses sentiments religieux traditionnels.

Ce n'est qu'à la fin du 19^{ème} siècle que le rapprochement a lieu de nouveau, d'autant que l'Eglise développe une position nouvelle, consistant à établir un parallèle entre les récits chrétiens et la vie quotidienne douloureuse des Polonais. Elle aide au développement d'associations, de presses indépendantes, de clubs intellectuels clandestins. Se forge alors la conviction, dans les mentalités, que la fidélité à la religion est l'un des moyens essentiels de préserver l'identité nationale face à l'oppression culturelle étrangère, et que l'Eglise représente la meilleure alliée du peuple dans son combat pour la liberté.

A partir de là, l'Eglise catholique sera systématiquement associée au mouvement de défense de la souveraineté nationale. Elle devient une composante essentielle de l'identité polonaise.

3.2. Survie et renforcement de l'Eglise après la seconde guerre mondiale

A partir du 20^{ème} siècle, les institutions religieuses se multiplient en Pologne, confortant le rôle de l'Eglise dans la société. Mais c'est surtout après la seconde guerre mondiale que son assise est définitivement assurée. L'Eglise atteint, pour la première fois de son histoire, une suprématie quasi absolue : en 1793, les fidèles de l'Eglise catholique ne représentaient que 54% de la population ; en 1931, 65% ; en

1945, quand la Pologne cesse d'être multiethnique et multi religieuse, et jusqu'à nos jours, l'Eglise compte en moyenne au moins 95% de fidèles dans la société polonaise (Davies, 1986, p.371-372).

Sous le communisme, l'Eglise conserve son rôle de soutien à la population. Avec l'élection de Karol Wojtyła au trône du pontificat en 1978, son rôle politique s'accroît. Elle prend les fonctions de médiateur social entre le peuple et le gouvernement, sert d'abri à des manifestations culturelles clandestines du syndicat Solidarność. La visite du Pape Jean-Paul II en 1979 en Pologne constitue pour le peuple « un choc psychologique » (Davies, 1986, p.37), et pour le monde extérieur, la preuve du contraste énorme entre l'autorité naturelle et spontanée de l'Eglise et celle, artificielle, du Parti au pouvoir (le Parti ouvrier unifié polonais, POUP).

Plus qu'une simple autorité spirituelle, l'Eglise a donc accompagné et soutenu la population polonaise dans son combat pour l'indépendance et dans la défense de son identité nationale et de son patrimoine culturel, et c'est ce qui explique son omniprésence aujourd'hui dans la vie politique et culturelle du pays. Du fait du lien historique étroit entre Eglise et survie de la Nation, l'influence que jouera l'autorité religieuse sur la situation des femmes et sur les politiques qui la façonnent n'en sera que plus importante.

CONCLUSION

Ces quelques éléments historiques nous ont permis de rappeler les caractéristiques fondamentales de la société polonaise, qui se sont transmises d'une époque à l'autre : de la République nobiliaire à l'époque des partages, des partages à la période de l'indépendance, durant l'entre-deux guerres, puis à la période communiste en passant par la seconde guerre mondiale ; enfin, de la période communiste à la démocratie des années 1990 ; dans chacune de ces époques s'est manifestée la question de l'identité et de la souveraineté nationale, qu'elle ait été à retrouver, à entretenir ou à sauvegarder. Cet enjeu s'est traduit, sous une forme ou sous une autre, par des mouvements de résistance. Dans tous les cas, depuis la fin du 19^{ème} siècle, l'Eglise a joué un rôle social et politique majeur. De façon moins évidente, certes, mais pourtant bien au-delà de la période des partages évoquée plus haut, la place des femmes s'est retrouvée au cœur de la défense de la « Nation ».

Ces quelques rappels sont déterminants pour comprendre la manière dont la problématique de l'emploi des femmes s'est posée tout au long de l'époque moderne et les enjeux qui l'ont sous-tendue. Le chapitre suivant s'attache à la période d'après 1945, autrement dit, à l'héritage communiste en matière d'emploi des femmes.

Chapitre II : L'héritage du communisme : évolution du marché du travail, des structures sociales et de l'emploi féminin

INTRODUCTION

« Contrary to the impression conveyed in popular discourse, Poland is now in the process of its second great transformation and the events of the preceding decade represent the second occasion on which the labor market position of women has assumed particular prominence » (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.2).

Si la décennie 1990 a représenté une « seconde grande transformation » ou la seconde occasion pour les femmes polonaises de faire évoluer leur rôle sur le marché du travail, la première occasion daterait de l'après seconde guerre mondiale, quand le pays a basculé dans le communisme. La politique mise en place par le régime, ne serait-ce qu'au début, permet aux femmes de modifier leur statut professionnel et par là, d'améliorer leur positionnement dans la société. Cette politique en faveur de l'emploi des femmes n'est pourtant pas linéaire, et la politique pro-égalitaire ne s'applique même en réalité qu'à une courte période, celle du stalinisme.

En effet, l'expérience communiste est une succession de cinq phases - la phase de reconstruction (1945-1948), le « stalinisme polonais » (1948-1956), la déstalinisation et le « communisme national » (1956-1970), les années 1970 et enfin les années 1980 -, qui seront abordées ici sous l'angle de l'emploi, des structures sociales, de l'évolution industrie/agriculture, et du territoire. Dans un tel contexte économique, social et géographique, nous allons voir comment se pose la question de l'emploi féminin qui n'a cessé de fluctuer.

Celui-ci est fortement lié aux acteurs en présence : l'acteur central, l'Etat, maître de toutes les décisions politiques, et les principales catégories socioprofessionnelles qu'il s'efforce de modeler : les ouvriers, les paysans et leurs « dérivés » (ouvriers-paysans, ouvriers agricoles). Les autres acteurs – Eglise, syndicats, mouvements de femmes – ont une emprise moins directe sur l'emploi féminin mais leur influence, par la suite, s'avèrera décisive.

Grâce aux travaux de M.Fidelis que nous étairons par un ensemble de données de contexte, nous retracerons également les représentations des relations de genre qui émanent des différentes périodes, et qui s'expriment dans la politique d'emploi des

femmes, ainsi, d'ailleurs, que dans les politiques de conciliation travail/famille, parfois en opposition avec les représentations traditionnelles. Au cœur des représentations sur les rôles de genre dans la société, on perçoit ainsi la manière dont les différents milieux sociaux ont tenté de combiner, de négocier les « exigences socialistes » avec leur héritage historique et leurs traditions nationales, quand ils ne les ont pas simplement refusées.

1. 1945-1948 : L'ÈRE DE LA RECONSTRUCTION ET DES PREMIÈRES REFORMES AGRAIRES

Après la seconde guerre mondiale et au vu des désastres subis par la Pologne, la politique du nouveau régime installé au pouvoir est tournée vers la reconstruction, les pertes matérielles étant estimées à 38% de la richesse nationale d'alors (Jarosz, 2007, p.180), et le pays ayant perdu 60% de sa capacité industrielle (Davies, 1986, p.103). Durant cette période, qui couvre les années 1945 à 1948, le Gouvernement provisoire de la République de Pologne¹⁶¹ est une coalition essentiellement formée de représentants communistes¹⁶², socialistes¹⁶³ et paysans¹⁶⁴. Les communistes vont progressivement prendre la main jusqu'à ce que soit créé, en 1948, le Parti ouvrier unifié polonais (POUP), suite à la fusion entre communistes et socialistes.

1.1. Premières réorganisations sociales, territoriales et économiques

La période 1939-1945 a bouleversé la structure sociale du pays. Outre l'impératif économique auquel la politique de reconstruction doit répondre, celle-ci doit tenir compte de l'impact démographique causé par la guerre. Plus de six millions de personnes ont péri¹⁶⁵, soit 18% de la population polonaise qui comptait 35 millions d'habitants en 1939 (Davies, 1986, p.86). En particulier, de nombreux hommes en âge de travailler ont disparu au cours des années écoulées, d'où un déséquilibre hommes-femmes en 1945. En 1946, on recense 118 femmes pour 100 hommes en moyenne, les

¹⁶¹ Le Gouvernement provisoire de la République de Pologne succède fin 1944 au Comité polonais de libération nationale (PKWN), dit encore Comité de Lublin, créé en juillet 1944. Dominé par les communistes du Parti des travailleurs polonais (PPR), il a été rejoint par le Gouvernement polonais en exil, dirigé par Stanisław Mikołajczyk, également représentant du Parti paysan polonais (PSL), ainsi que par le Parti socialiste polonais (PPS) ou encore le parti démocrate (SD).

¹⁶² Les communistes sont représentés par le Parti des travailleurs polonais (PPR), créé en 1942 à l'initiative de Staline, qui en 1938 a fait liquider le KPP (Parti communiste polonais) et exécuter environ 5000 de ses militants (Davies, 1986, p25).

¹⁶³ Le Parti socialiste polonais (PPS) a été créé à Paris en 1892. Il fut l'une des principales forces de gauche durant l'entre-deux guerres et pendant la seconde guerre mondiale. Le parti PPS et le PPR vont fusionner en 1948 pour créer le Parti ouvrier unifié polonais (PZPR ou POUP).

¹⁶⁴ Le parti paysan Piast (*Stronnictwo Ludowe Piast*) a été créé en 1895 à Rzeszów en Galicie. Il est, historiquement, le premier parti paysan polonais.

¹⁶⁵ Dont trois millions de Juifs citoyens polonais avant-guerre.

femmes représentant alors 54% de la population (GUS, 2012, p.70). Dans les villes, le nombre de femmes pour 100 hommes s'élève à 131, contre 117 à la campagne (GUS, 2012, p.71). Les femmes représentent ainsi près de 57% de la population urbaine et 54% de la population rurale. La part des femmes dans la population totale passe à 52% en 1950, mais le surplus de femmes est toujours notable, en particulier dans les villes, dont la croissance va progresser. En 1950, on comptabilise encore 118 femmes pour 100 hommes dans les milieux urbains (GUS, 2012, p.71 ; Jarosz, 2007, p.180). La croissance urbaine sera d'autant plus forte après la guerre qu'une grande part des résidents urbains ont péri¹⁶⁶.

La guerre joue donc un rôle de catalyseur pour le changement social. Durant celle-ci, de nombreuses femmes se sont engagées dans l'emploi salarié pour subvenir aux besoins de leur famille. En 1946, on estime alors qu'un quart de la classe ouvrière de l'entre-deux guerres a disparu¹⁶⁷. La part des femmes dans celle-ci s'en est trouvée accrue : elles représentent près de 30% de la main d'œuvre et près d'un quart des travailleurs industriels en 1946¹⁶⁸. Parmi la population active, on compte cette même année près de 127 femmes pour 100 hommes (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54). Que leurs maris soient de retour ou non dans les foyers après la guerre, la pénurie économique est telle que l'obtention d'un salaire pour les femmes relève de la nécessité.

Par ailleurs, le territoire de la Pologne a été modifié suite aux conférences de Yalta et de Potsdam, au cours desquelles a été décidé le déplacement des frontières du pays vers l'Ouest. La Pologne de 1945 est privée de 178.000 km² de son territoire d'avant-guerre (soit, de sa moitié), constitués d'espaces essentiellement ruraux mais également de deux centres historiques majeurs dans la culture nationale, Vilnius et Lwów, ces derniers rejoignant désormais les républiques soviétiques de Lituanie et d'Ukraine. En « échange », la Pologne acquiert, à l'ouest, au sud et au nord, au total 101.200 km² de territoires précédemment germaniques et/ou polonais : elle obtient ainsi la région très industrielle de Silésie, au sud, une partie de la Prusse, de la Poméranie et de la Posnanie à l'ouest, qui sont des territoires essentiellement

¹⁶⁶ La population urbaine fut réduite de moitié dans les villes pendant la guerre, tandis que la population rurale fut réduite d'un peu plus de 5% (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.44), conséquence de la politique d'extermination menée par les Nazis principalement contre la population juive et l'*intelligentsia* polonaise, toutes deux surtout concentrées dans les villes.

¹⁶⁷ Jeziński, Andrzej, Petz, Barbara. *Historia gospodarcza Polski Ludowej, 1944-1985* [Histoire économique de la Pologne populaire, 1944-1985]. Varsovie: PWN, 1988, p.17; cité par Fidelis, 2010, p.22.

¹⁶⁸ Archiwum Akt Nowych (AAN), Varsovie ; cité par Fidelis, 2010, p.34.

agricoles, et enfin 500 kilomètres de côtes et deux ports sur la Baltique, Gdańsk et Szczecin. Sur le plan humain, cela se traduit par un important chassé-croisé migratoire. Les territoires récupérés à l'ouest, dits « territoires recouverts » (*ziemie odzyskane*), sont peuplés par des populations polonaises venues des Confins orientaux (*Kresy*) de l'ancienne Pologne, territoires appartenant désormais à la Lituanie, la Biélorussie et l'Ukraine. Ce processus, qui va concerner au total entre 1,2 et 1,5 million de personnes, est appelé « rapatriement » (*repatriacja*)¹⁶⁹. Rien qu'en 1945, 800.000 personnes s'installent ainsi dans les territoires recouverts (Buhler, 1997, p.158). Ce sont parfois des communautés ou des villages entiers qui se réimplantent. En dehors des populations venues des confins, environ 260.000 personnes sont rapatriées depuis d'autres républiques d'URSS. Il s'agit essentiellement de Polonais et de Juifs (Jarosz, 2007, p.181). Des Polonais reviennent également volontairement de pays occidentaux dans lesquels ils avaient émigré avant-guerre, cette population représentant environ 250.000 personnes (Buhler, 1997, p.158). Les retours de France, en particulier, concernent entre 64.000 et 70.000 personnes, qui sont essentiellement des mineurs et des ouvriers agricoles (Jarosz, 2007, p.182). Simultanément aux retours et aux rapatriements, les quelques 3,5 millions d'Allemands présents sur les territoires recouverts sont expulsés entre 1945 et 1947, tandis qu'à l'Est, environ 500.000 Ukrainiens et 36.000 Biélorusses quittent le nouveau territoire de Pologne, en 1946, pour rejoindre l'URSS (Jarosz, 2007, p.182). Suite à l'ensemble de ces mouvements, la Pologne devient un pays ethniquement et religieusement homogène, peuplée à 98% de Polonais et à 95% de catholiques.

Les bouleversements du pays tant économiques, humains que géographiques, apparaissent comme une occasion de choix pour les communistes de mettre en œuvre leur politique, une fois les opposants éliminés ou absorbés suite aux élections parlementaires de 1947¹⁷⁰.

L'ambition des communistes est en effet de créer une nouvelle société constituée de citoyens communistes modèles et d'une main d'œuvre dévouée à sa cause, la

¹⁶⁹ En réalité, il ne s'agit pas d'un rapatriement – qui signifie « retour au pays » - puisque les territoires d'où sont parties les populations avaient appartenu historiquement à la Pologne, à l'inverse de ceux dans lesquelles elles se sont installées.

¹⁷⁰ Le parti paysan PSL fut marginalisé à l'issue des élections truquées de 1947, contraignant son leader, Stanisław Mikołajczyk, ancien Premier ministre de Pologne dans le gouvernement de Londres, de fuir le pays en 1948. Les « restes » du PSL furent incorporés dans le parti paysan unifié (ZSL) d'obédience communiste. Ceci porta un coup à l'activité politique paysanne indépendante, qui s'était consolidée durant l'entre-deux guerres. Quant au parti socialiste PPS, il fut absorbé par le PPR (parti communiste) suite à ces mêmes élections de 1947.

« société socialiste » s'appuyant donc essentiellement sur la classe ouvrière. La mobilisation appelée de la main d'œuvre, à la sortie de la guerre, a ainsi des motifs économiques et idéologiques. Il s'agit d'assurer la reconstruction et de rattraper les retards accumulés par les « années de servitude » et les deux guerres mondiales¹⁷¹. Il s'agit également de soutenir les grandes orientations de la politique économique du régime, en particulier la future politique d'industrialisation qui sera lancée à partir de 1950.

Celle-ci a été précédée, sous le gouvernement provisoire, d'une politique de nationalisation et d'étatisation des industries existantes, objet d'un large consensus auprès des forces politiques en présence. Ainsi, en 1946, la loi du 3 janvier sur l'appropriation par l'Etat des branches principales de l'économie nationale étatisé toutes les usines employant plus de 50 ouvriers (Jarosz, 2007, p.189), qui jusqu'alors appartenaient à des propriétaires privés. La loi autorise également l'Etat à nationaliser toute entreprise de dimension inférieure si l'intérêt économique du pays est en jeu, clause qui sera largement utilisée sous la pression des communistes (Buhler, 1997, p.164). En 1946, plus des 80% des effectifs et de la production industriels relèvent de l'Etat (Buhler, 1997, p.164). Au total, jusqu'en 1948, plus de 5800 entreprises sont par ailleurs nationalisées par le biais de différents décrets ministériels (Jarosz, 2007, p.189). Parallèlement, une loi déclare encourager l'initiative privée, garantissant à toute entreprise privée fondée à l'avenir qu'elle conservera son caractère privé. Cette loi restera cependant d'ordre purement théorique (Buhler, 1997, p.164). Néanmoins, le commerce privé et coopératif dispose d'une relative marge de liberté dans cette période d'après-guerre, ce qui permet de combler une partie de la pénurie qui affecte la population.

Enfin, outre la politique de nationalisation, le gouvernement adopte le principe de la planification centralisée. En 1947, un plan triennal de reconstruction et de développement est engagé. L'objectif est d'augmenter le revenu national, de doubler la production industrielle et de relever le niveau de vie de la population, en mobilisant tout l'équipement productif disponible. Celui-ci étant peu modernisé et de faible qualité, son utilisation requiert un usage massif de la main d'œuvre. Cette main d'œuvre est mobilisée principalement dans les campagnes, lesquelles disposent d'importantes réserves pouvant être dirigées vers les secteurs non-agricoles de

¹⁷¹ *La Pologne. Chiffres et faits*, Varsovie, Editions Interpress, 1968, p.37.

l'économie nationale. En réaffectant ainsi la population rurale vers l'économie socialisée, le régime enclenche une modification de la structure de l'emploi, elle-même inscrite dans la réalisation d'une « société socialiste » type : le nombre de travailleurs non-agricoles augmente au sein de la population active, de même que la part des travailleurs dans l'économie socialisée, essentiellement constituée de l'industrie d'Etat¹⁷². En outre, le transfert d'une partie des habitants ruraux vers le milieu industriel et urbain est à l'origine de la formation d'une nouvelle catégorie de population, les ouvriers-paysans (ou paysans-ouvriers).

La population féminine est particulièrement mobilisée dans le cadre du plan triennal : celui-ci recommande que chaque industrie identifie les emplois alors exercés par des hommes, qui pourraient être transmis à des femmes (Fidelis, 2010, p.49). Au total, durant la période d'exécution du plan, le nombre d'emplois croît annuellement d'environ 593.000 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.44). La part des femmes dans le secteur de l'économie socialisée est multipliée par deux (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54).

L'action du régime sur la société touche par ailleurs plus généralement les rapports de genre. En juin 1945, des mesures législatives sont introduites qui rendent obligatoires le mariage civil et établissent l'égalité légale entre les sexes. D'une manière générale, les gouvernements communistes des pays d'Europe centrale vont ainsi s'engager en faveur de l'égalité hommes-femmes. Ce qui, ne serait-ce que pendant un temps, aura des répercussions réelles dans la sphère de l'emploi pour les femmes. Par ces premières mesures, le nouveau régime, inspiré par les Soviétiques, entend asseoir son autorité et se poser désormais comme seul arbitre des droits des femmes (Fidelis, 2010, p.23) et de la hiérarchie de genre. Il s'agit aussi de rompre avec les pratiques traditionnelles en vigueur jusqu'alors et avec l'héritage de l'entre-deux guerres en la matière.

L'entre-deux guerres, durant laquelle la Pologne a connu une brève indépendance, est une période de référence dans l'histoire nationale (en particulier la figure de son chef jusqu'en 1935, Józef Piłsudski). Elle hérite directement des éléments qui ont permis à la Pologne de resurgir en tant qu'Etat : la capacité de résistance nationale, soutenue

¹⁷² Le secteur « socialisé » comporte alors le secteur d'Etat et le secteur coopératif. En 1949, plus que 5% des travailleurs industriels sont employés dans le secteur privé, contre 95% dans l'industrie socialisée. Au sein de cette dernière, 93% exercent dans l'industrie d'Etat, et 7% dans des coopératives (pourcentages calculés d'après Lukazewska-Gibaud, 1964, p.47).

par l’Eglise, et la figure de la *Matka Polka*. Ces deux dernières sont les « puissances » victorieuses, et inspirent les forces conservatrices présentes sur la scène politique ainsi que les nationalistes qui prendront le pouvoir à la mort de Piłsudski pour fonder le « gouvernement des Colonels ». Alors que l’emploi des femmes dans l’industrie a émergé depuis le 19^{ème} siècle (en particulier dans l’industrie textile au centre du pays), il devient la cible d’attaques de tous bords au lendemain de la première guerre. Au nom de la protection des fonctions maternelles des femmes, une législation est introduite en 1924 pour soutenir les femmes enceintes et les femmes élevant des enfants en bas âge sur leur lieu de travail, et interdit le travail des femmes en souterrain dans les mines¹⁷³. Une liste d’une vingtaine d’emplois interdits est élaborée, étendue en 1935 à 81 emplois, dont la conduite de locomotives et de tramways (Fidelis, 2010, p.28-29). L’Eglise joue un rôle majeur dans le maintien d’une image de la femme associée aux responsabilités domestiques. Néanmoins, après la seconde guerre mondiale, c’est la question de l’avortement qui va mobiliser son attention, tandis qu’elle n’exprime rien de particulier sur l’emploi des femmes. En effet, l’Eglise va tenter en vain de faire abroger la loi de 1932, qui, si elle criminalise l’avortement, l’autorise tout de même au cours du premier trimestre de grossesse sous deux conditions : si la santé de la mère est en danger et si la grossesse est le fait d’un viol, d’un inceste ou d’un cas de prostitution de mineure. La question de la protection de la santé de la mère, formulée de manière vague, laisse une grande marge d’interprétation aux praticiens et de ce fait, la loi est critiquée par certains comme étant trop libérale (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.64). L’Eglise - mais aussi certains démographes inquiets des pertes de populations subies par la Pologne pendant la guerre - se mobilise dès 1946 pour faire retirer les clauses d’exception, au nom de la protection de la Nation. En cela, elle rejoint la position de Staline, qui en 1936 a fait interdire l’avortement en URSS.

C’est donc à la fois contre l’image de la femme mère de famille et contre les préceptes de l’Eglise qu’agit en apparence le régime communiste d’après guerre en promouvant l’égalité et l’implication des femmes dans l’emploi. Mais si les femmes sont effectivement incorporées dans la production industrielle, dans les faits elles ne

¹⁷³ Loi du 2 juillet 1924 sur le travail des jeunes et des femmes.

le sont que dans les emplois qu'on leur désigne et que l'on considère comme leur étant adaptés (Fidelis, 2010, p.49).

1.2. 1944- 1948 : début de réforme du monde agricole

Dans le monde paysan, le gouvernement provisoire impose une modernisation « par le haut ». Celle-ci prend, dans l'immédiat après-guerre, la forme d'une réforme agraire, qui a été décidée en septembre 1944. A ce moment, le monde paysan constitue une masse de population que le régime a tout intérêt à apprivoiser ou à mâter. Plus précisément, le « surpeuplement rural » est un trait majeur du pays depuis l'entre-deux guerres. En 1938, l'excédent de population rurale a été estimé entre 3 à 7 millions de personnes (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.39). Entre 1919 et 1939, 4 millions de personnes supplémentaires ont renforcé les effectifs paysans (Buhler, 1997, p.160). L'impact de la seconde guerre mondiale a été relativement moins fort dans les campagnes que dans les milieux urbains. De ce fait, la guerre n'a pas modifié le déséquilibre existant entre population rurale et population urbaine dans le pays. Dès lors, le défi pour le régime consiste à utiliser à bon escient cette masse de population.

« Après la dernière guerre, les dirigeants de la Pologne se sont efforcés de transformer en un facteur de progrès économique ce qui était depuis longtemps une charge pour le pays. Cet effort fut suivi d'effets remarquables : un accroissement considérable du revenu national et un changement profond de la structure sociale » (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.39).

1.2.1. Bref retour sur la « question paysanne » depuis le 19^{ème} siècle

A l'origine de la réforme agraire lancée en 1944 par le gouvernement provisoire de Pologne se trouve un territoire rural fortement différencié selon les régions, différenciation qui remonte à l'époque des partages. Se trouve aussi une masse de paysans (*chłopi*) dont la majorité, constituée de petits exploitants et d'exploitants semi-prolétarisés, est frappée de pauvreté et d'inactivité. Cette population va constituer un vivier de recrues pour le développement industriel.

C'est au 19^{ème} siècle qu'ont été abolis la corvée et le servage, deux éléments essentiels de l'ordre féodal. Ils l'ont été, cependant, à des moments différents selon les zones occupées. En outre, la structure sociale des campagnes, à cette époque, diffère déjà également selon les zones.

Dans la zone sous contrôle prussien, l'affranchissement du servage et de la corvée a été introduit en 1811. Une partie des paysans a pu accéder à la terre et une classe de paysans propriétaires s'est constituée, sur des exploitations relativement grandes. Cependant, au fil du temps le nombre de ces exploitations va diminuer légèrement tandis qu'augmentera le nombre d'exploitations hétéronomes¹⁷⁴, sur lesquelles vivent des populations pauvres contraintes de rechercher des revenus complémentaires en dehors de l'agriculture. On observe ainsi un mouvement de prolétarianisation des paysans.

Dans la zone sous contrôle autrichien, dont fait partie la Galicie, l'affranchissement, décrété en 1848, a entraîné une hausse de plus de 50% du nombre d'exploitations entre 1850 et 1902, parallèlement à la croissance de la population s'élevant elle-même à 50% (Bukraba-Rylska, 2008, p.412). Le pourcentage de paysans propriétaires n'augmente que très faiblement cependant, ce qui entraîne une fragmentation et une paupérisation de la campagne.

Dans le Royaume de Pologne sous occupation russe, le servage n'est aboli qu'en 1864. Un processus de partage des domaines de la noblesse permet de créer de nouvelles exploitations. Les exploitations de moins de cinq hectares environ prédominent, mais c'est la petite noblesse, qui représente 5% des habitants de la campagne, qui profite le plus de l'affranchissement des paysans. La propriété entre ses mains augmente de 85% environ, tandis qu'elle n'augmente que de 22% chez les paysans. Par ailleurs, le nombre de paysans sans terre demeure élevé.

Suite aux mouvements d'affranchissement du 19^{ème} siècle, une hausse de l'accroissement naturel dans les campagnes se produit, ce qui se traduit par une croissance, en nombre, du monde paysan. Au début du 20^{ème} siècle, environ 57% de la population vit de l'agriculture en Prusse et en Posnanie, 29% en Haute Silésie, et 73% en Galicie (Bukraba-Rylska, 2008, p.411). La population de la Pologne entre 1870 et 1914, dans ses frontières de l'entre-deux guerres, passe de 17 millions à plus de 30 millions (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.40), pour l'essentiel sous l'effet de la croissance de la population rurale.

La structure agraire se consolide, avec notamment une diminution du nombre de terres possédées par les grands propriétaires et à l'inverse, une hausse de la part de

¹⁷⁴ Etre hétéronome signifie recevoir sa loi de l'extérieur, au lieu de la tirer de soi-même, autrement dit, d'être autonome.

terres de propriété paysanne. On assiste, autrement dit, à une hausse de la paysannerie dans les trois zones occupées. Cependant, au début du 20^{ème} siècle, ce n'est qu'en Galicie que cette part est majoritaire et la plus élevée (aux alentours de 1910, les petites exploitations paysannes y représentent 65,7% de la propriété agricole, contre 48,7% dans le Royaume de Pologne sous domination russe, et 42,5% dans la zone sous contrôle prussien¹⁷⁵).

Par ailleurs, les conditions de développement économique pour le monde rural ne sont pas les mêmes selon les zones. Dans la partie prussienne, le nombre de terres rachetées aux Allemands par des Polonais augmente au début du 20^{ème} siècle. La conjoncture pour les produits agricoles est plutôt favorable : ils bénéficient de la proximité de Berlin et sont absorbés par le marché allemand. En conséquence, les grandes exploitations augmentent tandis que les petites tendent à diminuer.

Dans la partie russe, les exploitations moyennes dominent le paysage. Suite à l'abolition de la servitude, la population rurale augmente de 74% entre 1872 et 1904 (Bukraba-Rylska, 2008, p.193). S'ensuit une hausse du nombre et de la fragmentation des exploitations paysannes, ainsi qu'en parallèle, une hausse du nombre de paysans sans terre. La pression démographique dans les campagnes est légèrement atténuée par les migrations salariales et l'émigration saisonnière¹⁷⁶, tandis qu'une part de la population pauvre forme les débuts d'une classe ouvrière en travaillant pour l'industrie qui est alors en plein développement. Juste avant l'indépendance, un processus de concentration a lieu, avec une baisse des exploitations les plus petites (0 à 2 hectares) au profit des exploitations moyennes et grandes.

Dans la partie autrichienne, c'est une tendance au morcellement des terres qui prédomine. Au début du 20^{ème} siècle, les exploitations d'une superficie inférieure à 5 hectares représentent plus de 80% de toutes les exploitations paysannes, alors qu'elles n'occupent que 23% des terres. Les exploitations de plus de 20 hectares, elles, ne représentent que 7% des exploitations mais disposent au total de la moitié des terres. Au début du 20^{ème} siècle, on assiste à une hausse des exploitations les plus petites et à une baisse des exploitations les plus grandes. C'est donc, à l'inverse des autres régions, un processus de déconcentration qui se produit.

¹⁷⁵ Leszczyńska, Cecylia. *Wykłady z historii gospodarczej (skrypt)* [Conférences d'histoire économique (scripte)], Varsovie : WNE UW, 2005 ; cité par Bukraba-Rylska, 2008, p.188.

¹⁷⁶ En particulier, une émigration saisonnière se développe en direction de l'Allemagne orientale à la fin du 19^{ème} siècle. Du fait de l'industrialisation de la Rhénanie et de la Westphalie, les départs d'Allemands de Prusse orientale vers l'Allemagne sont massifs. Les fermes et domaines de Prusse « recrutent » alors de la main d'œuvre dans les régions rurales surpeuplées des provinces polonaises de Russie et d'Autriche (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.41).

La Galicie est de loin la moins développée de toutes les régions occupées. La situation des paysans y est la plus dramatique. Elle se caractérise par une extrême pauvreté - la « misère galicienne », *nedza galicyjska* -, qui se traduit par une mortalité élevée (au taux atteignant presque 29% au début du 20^{ème} siècle), le décès d'environ 55.000 personnes par an et enfin, par des vagues d'émigration permanente (Bukraba-Rylska, 2008, p.411). Le surpeuplement y est plus fort encore que dans les autres régions, et le chômage agricole plus élevé, d'autant que la région ne fournit pas suffisamment d'emplois non agricoles. L'occupant n'ayant pas encouragé le développement de l'industrie sur les terres polonaises, et parce qu'il n'existe pas de marché pouvant convenablement absorber la production, c'est une production traditionnelle et de subsistance qui se maintient dans cette région. Outre une sortie de la misère via l'émigration, la population rurale trouve des revenus complémentaires dans la construction de routes et de chemins de fer, les petites entreprises (scieries, filatures et tressage) ou encore dans l'artisanat populaire¹⁷⁷.

La pression démographique dans les campagnes et l'industrialisation naissante, en particulier dans les régions du centre, de l'ouest et du sud, favorisent l'exode rural des paysans. L'ensemble des tendances migratoires, dont l'essentiel part de la campagne, s'il était estimé à 2 millions de personnes dans la première moitié du 19^{ème} siècle, l'est à près de 9 millions dans la seconde moitié et au début du 20^{ème} siècle (Bukraba-Rylska, 2008, p.412). En conséquence, la population urbaine croît dans les régions, encore qu'à des rythmes différents selon les zones occupées. L'urbanisation et la formation de grandes villes sont ainsi moins marquées en Galicie, tandis qu'elles sont élevées dans le Royaume du Congrès, en Silésie ainsi qu'en Prusse occidentale.

¹⁷⁷ De cette époque (fin du 19^{ème} siècle) datent les premiers ateliers de tressage de paniers en osier à Rudnik nad Sanem, située aujourd'hui dans la région Podkarpackie, qui ont fait la réputation de la ville et de la région.

Part de la population vivant dans des villes de plus de 10.000 habitants (en %)

Zone	Population urbaine	
	Année	Part de la population
Galicie*	1870	5,6
	1900	9,6
Royaume du Congrès*	1872	8,6
	1897	17,5
Silésie de Cieszyn	1870	4,7
	1900	18,7
Posnanie	1870	12,5
	1900	12,7
Prusse occidentale*	1870	12,5
	1900	20,6
Haute Silésie	1870	8,9
	1900	22,6

Source : Kukiel, Marian. *Dzieje Polski porozbiorowe 1795-1921* [Histoire de la Pologne d'après les partages 1795-1921], Londres : Polski Uniwersytet na Obczyźnie, 1985, p.498 ; cité par Bukraba-Rylska, 2008, p.413.

**Grosso modo*, deux des régions actuelles que nous avons choisies se situent sur les territoires de l'ancienne Galicie (Podkarpackie) et du Royaume du Congrès (voïvodie de Łódź), tandis que Zachodniopomorskie hérite de certains traits de la Prusse occidentale.

A la fin de l'époque des partages, la Pologne est un pays majoritairement rural, de petite paysannerie, mais disposant aussi d'une grande part de population sans terre. La structure globale agricole du pays au moment de son indépendance est fortement polarisée : plus de 60% des terres sont des exploitations paysannes ou de semi-prolétariat (car obligeant les exploitants à chercher emploi et salaire en dehors de l'agriculture). Leur surface n'excède pas 5 hectares, pour moins de 15% des terres cultivées au total. De ce fait, plus de la moitié des exploitations ne disposent même pas d'une surface minimale de terres leur permettant de maintenir une activité et de faire vivre la famille. C'est parmi cette population que sont recrutés les migrants saisonniers et les futurs ouvriers de l'industrie. D'un autre côté, on trouve des exploitations de plus de 50 hectares, représentant moins de 1% des exploitations mais 43% de la terre cultivée.

Structure agraire de la Pologne en 1921

Superficie des exploitations (ha)	Nombre d'exploitations (%)	Surface totale (%)
0-2	33,9	3,5
2-5	30,7	11,3
5-10	22,5	17,0
10-20	9,6	13,8
20-50	2,4	7,1
>50	0,9	43,4
	100% = 3.261.909	100% = 30.340.669 hectares

Source : Mieszczankowski, Mieczysław. *Struktura agrarna Polski międzywojennej* [La structure agraire de la Pologne de l'entre-deux guerres], Varsovie : PWN, 1960, p.19 ; cité par Bukraba-Rylska, 2008, p.194.

Les spécificités régionales restent très marquées. Des exploitations de type capitaliste se retrouvent dans la partie occidentale du pays, dans les régions de Poznań et de Poméranie (sans compter ici la Silésie), dans lesquelles les grandes exploitations (20-

100 hectares) regroupent 21% de la surface agricole utile (SAU) environ, et celles de 10 à 20 hectares, 16%. Dans les régions du centre de la Pologne, ce sont des exploitations moyennes (5-10 hectares) qui prédominent en nombre (32%), occupant 22% des terres, mais 37% de la SAU sont occupés par des exploitations de 50 hectares et plus. Les micro-exploitations de moins de 5 hectares représentent 13% des terres. Les voïvodies de l'Est comportent peu de très petites exploitations (moins de 2 hectares) mais 36% des exploitations ont une surface comprise entre 2 et 5 hectares. Enfin, les voïvodies du sud (ancienne Galicie) se caractérisent par un très fort morcellement des terres et des terres de très petite taille : seuls 4% des exploitations ont une superficie comprise entre 10 et 50 hectares, pour seulement 11% de la SAU (Bukraba-Rylska, 2008, p.194-195).

Durant la période d'indépendance, suite aux réformes agraires de 1920 et de 1925, trois millions d'hectares de terre sont retirés aux grands propriétaires fonciers pour être transmis aux paysans. S'ensuit une hausse du nombre d'exploitations de petite taille et de taille moyenne. Les nouvelles exploitations qui découlent des réformes apparaissent surtout dans les voïvodies du sud, et le moins dans celles de l'Ouest et en Silésie. Les réformes sont menées avec lenteur et sont incomplètes par rapport à ce qui était prévu initialement, mais en 1938, les grands propriétaires privés ne disposent plus que de 15,7% des terres, contre plus de 30% au début du siècle (Bukraba-Rylska, 2008, p.199).

Malgré cela, les changements structurels n'ont pas été très significatifs et les exploitations de moins de 5 hectares ont continué de dominer le paysage agricole polonais. Au contraire, les réformes agraires des années 1920 semblent avoir renforcé le nombre de petites exploitations. La surface moyenne des terres paysannes a même légèrement diminué, passant de 5,7 hectares en 1921 à 5 hectares en 1938 (Bukraba-Rylska, 2008, p.199). La conséquence en est le maintien, voire la hausse en nombre des exploitations non autosuffisantes, maintenant l'essentiel de la paysannerie dans un état de pauvreté.

Cette dernière, corollaire de la faiblesse des exploitations et du surpeuplement rural, est une caractéristique générale de la classe paysanne, même si elle est plus marquée dans l'ancienne Galicie. La classe paysanne témoigne du niveau de consommation le

plus faible de toutes les classes sociales¹⁷⁸, tandis que les niveaux de consommation sont très différenciés au sein même de la classe paysanne : ils s'établissent à environ 151 zlotys mensuels chez les plus aisés, 120 zlotys chez les paysans moyennement aisés, et pas plus de 73 zlotys pour les petits paysans de Galicie (Bukraba-Rylska, 2008, p.420). Par ailleurs, malgré des progrès durant l'entre-deux guerres, la classe paysanne reste caractérisée par un fort analphabétisme, qui touche encore 25 à 30% des paysans en 1939. L'accès des enfants à l'éducation est fortement conditionné par le niveau de propriété de la famille, autrement dit, par le nombre d'hectares de terre possédés : ainsi, plus l'exploitation est de faible taille, moins l'accès des enfants aux structures éducatives est aisé.

En 1938, la part des petits exploitants et des paysans prolétarisés ou en partie prolétarisés atteint 50% de la population rurale agricole. La pauvreté concerne ainsi la moitié de la population rurale. Quant à l'ensemble de la classe paysanne, elle représente 50% des 35 millions d'habitants du pays, contre 30,2% pour la classe ouvrière (Bukraba-Rylska, 2008, p.423)¹⁷⁹.

1.2.2. La réforme agraire de 1944

L'idée de réforme agraire est reprise au lendemain de la guerre. Elaborée dans le « Manifeste du 22 juillet » en 1944 à Lublin par les quatre forces de la Résistance, elle consiste essentiellement à confisquer les terres de plus de 100 hectares (ou de 50 hectares dans le cas où plus de la moitié de la superficie est arable) et à les redistribuer aux paysans sous la forme de parcelles de 5 à 15 hectares (Buhler, 1997, p.161). La réforme est menée de manière forcée et précipitée, « dans une atmosphère de troubles politiques et de tensions sociales » (Maurel, 1989, p.145). Fin décembre 1944, 100.000 paysans se sont vus attribuer des exploitations (Buhler, 1997, p.161). Dans les territoires recouverts, la réforme agraire n'est appliquée qu'après 1946, sous un régime quelque peu différent. Dans un décret de septembre, il est décidé d'y constituer des parcelles de 7 à 15 hectares¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Les dépenses moyennes mensuelles pour une famille de 4 personnes en 1929 atteignent 175 zlotys chez les paysans, contre 265 zlotys chez les ouvriers, 345 zlotys dans la petite classe moyenne, 640 zlotys chez les professions intellectuelles, et 1300 zlotys dans la bourgeoisie et les professions libérales (Bukraba-Rylska, 2008, p.420).

¹⁷⁹ La petite classe moyenne représente 11,8% de la population, l'intelligentsia 5,7%, la bourgeoisie 0,9% et les propriétaires fonciers 0,3% (Żarnowski, Janusz. *Społeczeństwo II Rzeczypospolitej 1918-1939* [La société de la deuxième République, 1918-1939], Varsovie : PWN, 1973, p.32 ; cité par Bukraba-Rylska, 2008).

¹⁸⁰ Cette décision fait suite à un conflit entre le PPR (parti communiste) et le PSL (parti paysan) : les premiers étaient en faveur d'exploitations de petite taille, pour attirer un maximum de « colons » dans les territoires recouverts et éviter la formation de koulaks (paysans aisés), les seconds étaient favorables à des exploitations de plus grande taille (entre 50 et 100 hectares) (Buhler, 1997, p.161). C'est finalement la conception communiste qui l'a emporté.

La réforme a des ambitions aussi bien sociales que politiques. Dans le premier cas, il s'agit de trouver « une solution à la faim de terres, au surpeuplement agraire, tandis que l'abolition des grandes propriétés et la diminution du nombre des toutes petites exploitations (moins de 2 hectares) atténuaient considérablement les disparités sociales » (Maurel, 1989, p.145). Sur le plan politique, il s'agit, pour les communistes, de s'assurer du soutien de la masse de paysans récupérant dès lors une terre (paysans sans terre et anciens salariés agricoles notamment), et plus généralement de l'ensemble de la « paysannerie », suite à l'élimination du Parti paysan.

Au total, à la fin de la réforme, 6 millions d'hectares ont été redistribués aux paysans, aux ouvriers agricoles et à la population sans terre, ce qui a permis la création de plus de 800.000 exploitations, dont la superficie n'excède pas 5 hectares, ainsi que l'agrandissement de plus de 250.000 exploitations déjà existantes. Par ailleurs, 11 à 13% de la SAU est dédiée aux futures fermes d'Etat dans les territoires recouverts (Buhler, 1997, p.161 ; Bukraba-Rylska, 2008, p.201).

Tout comme celles menées dans les années 1920, la réforme de 1944 ne modifie pas le paysage agricole polonais. Le nombre de très petites exploitations (moins de 2 hectares) est certes réduit, mais celui des exploitations de moins de 5 hectares demeure fixe. Les exploitations moyennes (5 à 10 hectares) et de grande taille (plus de 10 hectares) augmentent, toutefois très légèrement dans le cas de ces dernières.

Structure des exploitations paysannes en 1938 et 1950

Année	Part des exploitations de :			
	0-2 ha	2-5 ha	5-10 ha	Plus de 10 ha
1938	30,64%	33,80%	23,90%	11,60%
1950	20,40%	33,60%	33,10%	12,90%

Source : Mieszczankowski, Mieczysław. *Rolnictwo II Rzeczpospolitej* [L'agriculture de la deuxième République], Varsovie : KiW, 1983, p.95 ; Szemberg, Anna. *Struktura agrarna i polityka strukturalna* [Structure agraire et politique structurelle], in Woś, Augustyn (dir.). *Encyklopedia agrobiznesu*, Varsovie : Fondation "Innovation", p.869 ; cités par Bukraba-Rylska, 2008, p.201.

Quant aux différentes régions, elles conservent leur spécificité : on observe toujours, à l'ouest, une tendance à renforcer les structures de taille relativement grandes ; dans les voïvodies du centre prédominent les exploitations petites et moyennes ; enfin, au sud, le nombre de petites et faibles exploitations augmente, tandis que diminuent les exploitations de taille moyenne et de grande taille. Le seul impact réel de la réforme est donc l'élimination des grands propriétaires qui demeuraient et avaient échappé

aux réformes des années 1920. La surface moyenne des exploitations polonaises à la fin des années 1940 continue de s'élever à environ 5 hectares.

L'ère de la reconstruction a amorcé la modification de la structure de l'emploi et de la structure sociale du pays, ainsi que la manière de concevoir les politiques. Ces dernières sont désormais entièrement conçues et imposées depuis le haut, qu'il s'agisse de la politique industrielle, de la politique agricole, du modelage du territoire (peuplement des zones récupérées) et de l'égalité hommes-femmes. L'emploi des femmes suit également cette logique : de cette première phase émerge alors la figure de la femme ouvrière, qui est véritablement consacrée à partir de 1948, sous l'ère du stalinisme polonais.

2. 1948-1956 : L'ÈRE DU « STALINISME POLONAIS »

En 1948 est créé le Parti ouvrier unifié polonais (POUP), résultat de la fusion du Parti des travailleurs polonais (PPR) avec le Parti socialiste polonais (PPS). Bolesław Bierut en est le premier Secrétaire. Commence alors la période du stalinisme polonais. Elle se caractérise par une politique d'industrialisation massive qui affecte le territoire de manière différenciée, et s'accompagne d'une politique d'emploi également massive, bénéfique en apparence à l'emploi féminin, d'autant que des dispositions sociales et légales sont également prises en faveur de l'égalité hommes-femmes et de l'émancipation sociale de ces dernières. Dernier élément politique majeur de la période stalinienne : la collectivisation agricole. Celle-ci affecte aussi bien les territoires ruraux que l'emploi des habitants ruraux, tandis que le mouvement d'urbanisation va croissant.

2.1. Une politique d'industrialisation massive qui affecte le territoire

En 1950, le gouvernement adopte un Plan sexennal de production (1950-1955). Son but est de mettre en place les « fondements du socialisme » : dès lors que la phase initiale de reconstruction est achevée, le régime peut réellement s'attacher à modifier en profondeur la structure économique et sociale. La production industrielle a en effet largement dépassé le niveau qu'elle atteignait en 1938, puisqu'elle en représente, à la fin du plan triennal, plus de 160% (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.47). Le plan sexennal mise sur une accélération de l'industrialisation, l'accent étant placé sur

l'industrie lourde. C'est par ce moyen qu'il est prévu de mettre en place la « société socialiste ».

Au niveau du territoire, cela se traduit par la création de nouvelles implantations un peu partout dans le pays. L'une des mesures phare de la politique d'après-guerre est en effet de « déconcentrer » les deux plus grandes agglomérations industrielles de l'époque, la Haute-Silésie et la ville de Łódź. Durant la première moitié des années 1950, le principe lancé est même celui de « distribution uniforme » de l'industrie sur le territoire (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.201). Il s'agit également, par là, d'uniformiser la répartition géographique des classes sociales.

La guerre a en effet accentué la différenciation spatiale déjà existante, avant-guerre, en termes de développement économique. L'industrie est principalement située dans le centre et le sud du pays. Les régions de Katowice, de Wałbrzych (Silésie) et de Łódź (au centre) représentent moins de 4% du territoire en 1946¹⁸¹, mais concentrent 43% de la main d'œuvre industrielle et artisanale (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.201). Les territoires les moins industrialisés, tous situés à l'Est de la Vistule et comptant alors pour 42% du territoire, ne concentrent que 11% de la main d'œuvre industrielle et artisanale totale (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.201). Globalement, le territoire est très déséquilibré en termes de développement : héritage de la période des partages et en particulier, de la différence entre domination prussienne et russe, la partie occidentale de la Pologne est beaucoup plus industrialisée que sa partie orientale. Dans cette dernière, l'emploi industriel concerne moins de 50 habitants pour 1000. Cependant, la partie occidentale elle-même n'est pas homogène : si le sud et le sud-ouest frontalier avec l'Allemagne (Silésie), ainsi que le nord (région de Gdańsk et de Bydgoszcz), possèdent une population industrielle supérieure à 50 habitants pour 1000, la région nord-ouest, constituée des territoires recouverts sur l'Allemagne, est faiblement industrialisée avec moins de 50 habitants pour 1000 travaillant dans l'industrie (Potrykowski, 1988, p.105). La ville de Szczecin elle-même, pourtant bien développée avant la guerre, a perdu durant celle-ci son potentiel industriel¹⁸².

¹⁸¹ L'étude dont sont tirés les chiffres donnés ici datant de 1980, les régions en question sont celles en vigueur à l'époque, soit après le découpage du territoire opéré en 1975, qui a fractionné le pays en 49 voïvodies.

¹⁸² Les pertes industrielles sur les territoires recouverts ne sont pas le fait unique des destructions militaires ou des bombardements effectués dans le cadre du conflit. A partir d'août 1944, l'Armée rouge a également procédé à une vaste campagne de « démontage » et d'envoi en URSS des usines allemandes.

En 1946, la partie sud du pays, tirée par la région de Katowice¹⁸³, accueille 35% de l'emploi industriel avec en moyenne 131 habitants pour 1000 employés dans l'industrie [voir tableau ci-dessous]. La partie centre compte pour environ 20% de l'emploi industriel, essentiellement porté par Łódź et sa région (11% de l'emploi national, 235 habitants pour 1000 employés dans l'industrie). La partie sud-est représente 9% environ de l'emploi industriel, tandis que le nord en représente 5% (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.208-209). Néanmoins, suite au plan triennal d'après guerre, entre 1946 et 1949, certaines zones du pays se reconstruisent relativement rapidement, toutes situées au sud ou à l'ouest cependant. C'est le cas de Varsovie, de Wrocław et de Szczecin, ainsi que d'Opole et de Zielona Góra (Potrykowski, 1988, p.104).

Le tableau ci-dessous présente les niveaux d'industrialisation des différentes régions de Pologne en 1939, 1946 et 1975 (selon le découpage territorial de 1975), qui rendent bien compte du déséquilibre industriel sur le territoire.

¹⁸³ Encore une fois, il s'agit ici des régions telles qu'elles existaient en 1975.

Niveau d'industrialisation des voïvodies (selon le découpage de 1975) en 1939, 1946 et 1975

Régions	Part de la voïvodie dans l'emploi industriel national (%)			Nombre d'employés dans l'industrie pour 1000 habitants		
	1939	1946	1975	1939	1946	1975
POLOGNE	100	100	100	85	61	163
NORD EST	4,6	1,7	4	50	15	95
Olsztyn	1,3	0,6	1,2	56	28	104
Suwałki	0,8	0,2	0,6	44	13	83
Łomża	0,5	0,1	0,4	37	5	67
Ostrołęka	0,6	0,2	0,5	42	9	78
Białystok	1,4	0,6	1,3	64	19	116
CENTRE EST	4,1	2,2	4,3	41	15	97
Siedlce	1	0,4	0,8	40	10	80
Biała Podlaska	0,5	0,2	0,4	40	11	70
Lublin	1,3	1	2,1	43	24	127
Chełm	0,5	0,2	0,4	34	16	112
Zamość	0,8	0,4	0,6	36	14	73
SUD EST	9,1	9,1	13,4	49	31	141
Cracovie	1,8	3,1	3,2	63	63	159
Nowy Sącz	0,7	0,8	1	31	24	96
<u>Krosno</u>	1	0,8	1,1	48	33	150
<u>Przemyśl</u>	0,7	0,3	0,6	44	14	90
<u>Rzeszów</u>	0,7	0,6	1,6	33	17	142
Tarnów	0,8	0,7	1,4	39	21	132
<u>Tarnobrzeg</u>	0,9	0,7	1,4	44	22	144
Kielce	2,5	2,1	3,1	65	36	166
SUD	21,1	35,2	25,3	123	131	237
Bielsko Biala	2,1	3,3	3,3	99	94	235
Katowice	14,1	27,1	16,7	153	189	268
Częstochowa	2,1	2,4	2,3	83	62	177
Opole	2,8	2,4	3	84	50	174
SUD OUEST	19	13,6	13,4	130	79	187
Wrocław	4,7	2,4	3,4	114	71	180
Wałbrzych	4,2	5,5	3,1	172	109	244
Legnica	1,3	0,6	1,4	93	49	191
Jelenia Góra	3,6	2,6	2	190	97	227
Leszno	0,6	0,8	0,7	52	44	110
Zielona Góra	3	1,2	1,7	154	76	167
Gorzów	1,6	0,5	1,1	99	43	144
CENTRE OUEST	9,2	12,7	12,2	62	54	146
Poznań	2,6	4,4	3,4	86	85	160
Kalisz	1,3	1,6	1,8	58	45	156
Konin	0,7	0,4	0,8	41	15	103
Wrocław	1	0,8	0,8	57	32	104
Toruń	0,9	1,3	1,6	50	46	152
Bydgoszcz	1,8	3,3	2,9	65	74	163
Piła	0,9	0,9	0,9	60	46	118
CENTRE	24,5	20,4	19,2	112	68	173
Varsovie	9,8	4	7	141	59	178
<u>Skierniewice</u>	0,9	1	0,9	65	42	123
<u>Łódź</u>	7,6	11	5,6	216	235	285
<u>Sieradz</u>	1,1	0,5	0,7	55	19	100
<u>Piotrków Tryb.</u>	1,8	1,8	1,7	78	48	166
Radom	1,6	0,9	1,8	62	23	148
Płock	0,9	0,8	1	49	28	119
Ciechanów	0,8	0,4	0,5	52	15	71
NORD	0,8	5,1	8,2	77	47	138
<u>Szczecin</u>	3	1	2,2	94	55	142
<u>Koszalin</u>	0,9	0,3	0,8	59	17	11
Słupsk	0,9	0,4	0,8	72	20	130
Gdańsk	2,3	2,9	3,5	73	72	155
Elbląg	1,3	0,5	0,9	74	54	114

Source : Misztal, Kaczorowski, 1980, p.208-209

Sont soulignées, dans la colonne de gauche, les régions qui vont constituer - ne serait-ce qu'en partie - les futures régions Podkarpackie, Łódzkie et Zachodniopomorskie, même si une partie d'autres régions ont pu y être rattachées (le territoire a été remanié en 1998 et les seize régions créées ne résultent pas exactement d'un assemblage des régions existantes depuis 1975).

Le plan sexennal de 1950-1955 envisage la construction de plus de 1200 installations industrielles, une grande part devant être située dans les voïvodies les moins industrialisées. La construction sera cependant réduite de 470 unités, et l'effort sera mis surtout sur l'achèvement des unités déjà en cours de construction plutôt que sur l'implantation de nouvelles installations (Potrykowski, 1988, p.109). Parmi les nouvelles implantations lancées durant le plan sexennal, de nouvelles aciéries sont construites, en particulier à Nowa Huta près de Cracovie ou à Chełm (région de Lublin) (Lepesant, 2011, p.91)¹⁸⁴. En plus de ces installations d'implantation libre, d'autres demeurent liées à l'extraction d'une ressource locale, telle que la production de charbon, qui reste concentrée en Silésie et permet le développement constant de cette région. De ce fait, le plan sexennal, en final, ne permettra pas de résoudre le déséquilibre industriel territorial.

En parallèle de la politique d'industrialisation, ce qui reste du secteur privé non-agricole est liquidé, pour ne représenter que moins de 8% de la production industrielle et du commerce¹⁸⁵.

2.2. La politique d'emploi intensive favorise l'insertion des femmes

Comme le plan précédent, la réalisation du plan sexennal s'appuie sur un usage extensif de la main d'œuvre, qui doit permettre de réaliser le plein emploi. Cette méthode a par ailleurs porté ses fruits durant la phase de reconstruction. Pendant toute la durée du nouveau plan, la croissance des emplois dans le secteur non-agricole de l'économie socialisée dépasse les deux millions, pour atteindre 5,8 millions environ en 1955 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.49). Dans l'industrie plus particulièrement, le nombre d'employés passe de 1,67 million en 1949 à près de 2,7 millions en 1955 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.49). La réalisation du plan sexennal permet un accroissement certain de la production, qui dépasse de plus de 440% le niveau de 1938 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.49), cet accroissement étant très net dans les secteurs du charbon, de l'énergie électrique, de l'acier et du ciment. Cette augmentation est due pour moitié à la politique d'emploi extensive qui est menée, l'autre moitié étant attribuable à la modernisation de l'équipement productif.

¹⁸⁴ Le complexe de Nowa Huta est alors censé fournir de l'acier à l'industrie d'armement, dans laquelle Moscou a décidé d'accélérer la production suite au déclenchement de la guerre de Corée en 1950. Dans ce contexte, l'URSS a exigé de la Pologne qu'elle intensifie sa contribution au potentiel économique et militaire du bloc socialiste. Cette disposition s'applique également au secteur du charbon.

¹⁸⁵ Le nombre d'employés dans l'industrie privée, par exemple, passe de près de 85.000 en 1949 à environ 11.000 en 1955 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.49).

Ce sont en priorité les habitants des campagnes, les jeunes et les femmes qui sont mobilisés pour venir renforcer les effectifs de l'industrie. Le plan prévoit en particulier une croissance du nombre de femmes dans la production industrielle d'environ 200.000 par an (Fidelis, 2010, p.62). A la fin du plan sexennal, au total, la part des femmes dans l'économie socialisée (hors agriculture), est passée d'environ un million en 1949 à plus de 1,9 million en 1955 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54).

Deux mesures phare en particulier permettent aux femmes une avancée certaine en termes d'emploi. La première est une politique dite de « nouveaux métiers », pour laquelle le régime réalise une grande campagne de propagande. Il s'agit d'encourager et d'autoriser les femmes à exercer des métiers qui sont traditionnellement des bastions masculins, et qui sont, dans l'échelle sociale d'alors, fortement valorisés. Les femmes sont désormais autorisées à être tourneurs, serruriers, maçons, conducteurs de poids lourds, ou même à travailler en souterrain dans les mines (Fidelis, 2010, p.130). D'ailleurs, en février 1951, le régime abroge la législation de 1935 sur la protection du travail féminin qui interdisait un grand nombre d'emplois aux femmes : dans l'idée que l'emploi des femmes doit se faire désormais dans les mêmes conditions que celui des hommes, le nombre d'emplois interdits à la population féminine est réduit. L'interdiction de travailler de nuit et en souterrain, qui date de 1924, est également levée. Par cette mesure, le régime s'attaque aux préceptes d'avant-guerre basés sur la protection des capacités maternelles et reproductives des femmes.

Ces mesures s'accompagnent de propagande élevant certaines femmes au rang d'héroïnes du travail ou vantant les qualités des femmes au travail, telle que la discipline, le dévouement à la tâche, une meilleure gestion du temps ou encore un moindre absentéisme (Fidelis, 2010, p.149-150), qualités essentielles du travailleur socialiste.

2.3. Dispositions sociales et légales en faveur de l'émancipation

En parallèle, des mesures sociales permettent aux femmes, à cette époque, de pouvoir conjuguer emploi salarié et responsabilités domestiques. Elles consistent principalement en la construction de crèches et d'écoles maternelles. Ainsi, de 1949 à 1958, le nombre de crèches est multiplié par 2,6 et approche les 50.000, tandis que le

nombre d'enfants pris en charge en école maternelle est multiplié à la même période par près d'1,5¹⁸⁶, dépassant en 1958 les 350.000 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54). Les allocations familiales¹⁸⁷, elles, sont introduites en 1947 pour tous les employés privés et publics¹⁸⁸. Elles couvrent les enfants de moins de 16 ans (ou de moins de 24 ans s'ils étudient), s'ajoutant alors au salaire de la mère (Szelewa, 2006, p.6), mais aussi les épouses qui ne travaillent pas. Ces dernières sont éligibles sans restriction jusqu'en 1959, date à partir de laquelle des conditions seront posées (Inglot, Szikra, RaŃ, 2011, p.10). Par ailleurs, en 1946-1947 la prestation de grossesse est étendue par rapport à l'avant-guerre : les femmes qui travaillent reçoivent désormais 100% de leur salaire pendant 12 semaines (Inglot, Szikra, RaŃ, 2011, p.9), contre 50% auparavant.

Dernier signe de l'engagement du régime en faveur de l'émancipation des femmes, que l'on retrouve à cette époque dans la plupart des pays du bloc de l'Est : l'insertion de l'engagement en faveur de l'égalité hommes-femmes dans la Constitution du nouveau régime, élaborée en 1952.

En Pologne, la Constitution de 1921 avait déjà établi l'égalité devant la loi de tous les citoyens, et accordé le droit de vote et d'éligibilité aux femmes¹⁸⁹. La Constitution de 1935 avait ensuite poursuivi sur cette voie. L'article 7 stipulait que ni l'origine, ni la confession, ni le sexe, ni la nationalité ne pouvaient agir comme limites aux droits des citoyens. L'article 33 rappelait que le droit de vote était garanti pour chaque citoyen âgé de plus de 24 ans, sans distinction de sexe (Dąbrowska, 2007, p.3).

La Constitution du 22 juillet 1952 va encore plus loin sur le principe d'égalité. L'article 66 stipule que « la femme dans la République populaire de Pologne a des droits égaux à l'homme dans tous les domaines de la vie nationale, politique, économique, sociale et culturelle »¹⁹⁰. Il garantit en particulier l'égalité de salaire selon le principe « à travail égal, salaire égal » - ce qui fait office de protection pour

¹⁸⁶ Calculs réalisés d'après Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54.

¹⁸⁷ En elles-mêmes, les allocations familiales ne sont pas spécialement favorables aux femmes. Elles peuvent l'être sous certaines conditions d'obtention et selon les sommes versées.

¹⁸⁸ Elles seront élargies aux travailleurs agricoles en 1950, et aux ménages agricoles privés seulement en 1986 (Inglot, Szikra, RaŃ, 2011, p.8).

¹⁸⁹ Si le droit de vote des femmes est bien garanti par la Constitution de 1921, certaines sources mentionnent 1918 comme date d'obtention de ce droit pour les femmes, c'est-à-dire dès la reprise de l'indépendance de la Pologne. Quoi qu'il en soit, dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale les femmes ont obtenu le droit de vote et d'éligibilité avant guerre, comme la Lettonie et l'Estonie en 1918, la Tchécoslovaquie en 1920, la Lituanie en 1921, la Roumanie en 1938. Les Françaises ne l'ont obtenu qu'en 1944.

¹⁹⁰ Constitution de la République populaire de Pologne du 22 juillet 1952, art.66, www.trybunal.gov.pl

les femmes sur le marché du travail - ainsi que le même droit au repos, à la sécurité sociale, à l'instruction, à la dignité et aux honneurs, et à des postes dans la vie publique¹⁹¹.

D'après l'article 66 de la Constitution de 1952, enfin, l'Etat garantit un soutien aux mères de famille et leurs enfants, une protection pour les femmes enceintes, des congés payés avant et après l'accouchement, l'élargissement du réseau de maternités, de crèches et de maternelles, et enfin, le développement des établissements de service et de restauration¹⁹². Autrement dit, tout est fait pour permettre aux femmes de participer à la main d'œuvre, c'est-à-dire d'assurer leur rôle de « travailleuses », tout en assurant aussi leurs obligations domestiques.

Sur le plan formel, la législation de la Pologne comme des autres Etats socialistes d'Europe centrale apparaît alors plus en rupture avec le passé que celle de plusieurs pays occidentaux. Dans ce sens, elle a pu laisser croire que la « société socialiste » avait créé des conditions favorables à l'élimination des inégalités de genre (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.2).

2.4. L'émancipation des femmes, un trompe-l'œil de l'ère stalinienne

L'impact de l'ère stalinienne pour les femmes peut être considéré de plusieurs manières. D'un côté, la part des femmes dans l'emploi a augmenté, notamment donc, dans l'emploi industriel, dont elles représentent un tiers de la main d'œuvre en 1958 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54). La politique des « nouveaux métiers » leur a permis de progresser en nombre dans certains secteurs comme celui de la métallurgie (dont elles représentent 26,5% des travailleurs en 1958 ; Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54). Elles ont progressé également dans le domaine de la chimie (42% des travailleurs en 1958 ; Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54).

Il est certain également que l'emploi industriel permet aux femmes de l'époque d'améliorer leurs conditions de vie, voire d'échapper à la pauvreté, et éventuellement, grâce à leur désignation comme « héroïnes » de travail, d'acquiescer reconnaissance et estime de soi. Il est certain, enfin, que cette implication massive dans l'emploi salarié a contribué à forger une nouvelle identité féminine, dans laquelle le travail salarié occupe une place déterminante, en dehors des fonctions maternelles.

¹⁹¹ Ibid., art.66, §1.

¹⁹² Ibid., art.66, §2.

En même temps, l'implication des femmes dans l'emploi salarié n'a pas constitué un phénomène nouveau dans la Pologne d'après-guerre. Une région en particulier dispose depuis le 19^{ème} siècle d'une forte tradition d'emploi féminin : la région de Łódź.

La ville de Łódź est un produit type du capitalisme industriel naissant du 19^{ème}. Elle a été fondée en tant que ville industrielle en 1820, cinq ans après la création du Royaume du Congrès, « Etat » hérité du Grand Duché de Napoléon et placé sous contrôle russe. En septembre 1820, en effet, les autorités régionales de Mazovie décident d'implanter des villes industrielles, notamment à Łódź qui n'est encore qu'une petite bourgade. La ville prend immédiatement une fonction textile, les autorités mazoviennes faisant appel à des industriels germaniques venus principalement des pays tchèques, auxquels ils offrent des exemptions fiscales et un accès privilégié au marché russe (Lepesant, 2012, p.37). La ville devient producteur et fournisseur de draps pour l'armée tsariste. De quelques 800 habitants en 1820, elle passe à plus de 10.000 habitants en 1840 (Olszewski, 1979, p.19). La population, qui provient des différentes régions du Royaume du Congrès et des autres territoires de l'ancienne République de Pologne-Lituanie, fait de Łódź une ville multiculturelle à partir des années 1830¹⁹³. Ce sont ses composantes allemandes et juives, en particulier, qui vont faire sa gloire industrielle.

En 1839-1840, la mécanisation des métiers à filer et à tisser et l'utilisation de la machine à vapeur permettent à la ville d'émerger véritablement en tant que centre industriel. En 1856, dans l'ensemble du Royaume de Pologne, sur les 55.000 personnes employées dans l'industrie, 12.000 le sont dans l'industrie du coton, et parmi elles 8.000 travaillent dans la ville de Łódź. Dès cette époque, la féminisation de la population est un trait marquant de la ville. Les femmes dépassent d'environ un millier le nombre d'hommes, sur un total de 30.000 habitants, et on compte alors 107 femmes pour 100 hommes (Olszewski, 1979, p.18). Pour l'essentiel, la main d'œuvre est d'origine rurale. Elle fuit le sous-emploi et la paupérisation, attirée par des salaires réguliers malgré des conditions de travail difficiles dans les usines.

¹⁹³ La population est alors majoritairement allemande (à 74%), puis polonaise (15%) et juive (8%). A la fin du 19^{ème} siècle, la population juive devient majoritaire (47% de la population en 1905). A la veille de la seconde guerre mondiale, les Polonais représentent 58% des habitants de Łódź, le reste étant une population juive (31%), allemande (8%) et russe. Suite à la seconde guerre mondiale, la ville perd définitivement son caractère multiculturel (Coudroy de Lille, Wolaniuk, 2005, p.36-37).

A partir de la levée du contrôle des migrations internes, dans l'Empire russe, en 1864, le boom économique et démographique de Łódź s'accélère encore davantage. La ville devient la « Terre promise » (du nom de l'œuvre de Władysław Reymont (1899) adaptée au cinéma par Andrzej Wajda en 1974), pour de nombreux investisseurs, tandis que des empires industriels se sont développés autour des « magnats » du textile que sont Karl Scheibler, Izrael Poznański ou encore Ludwik Geyer. Ces empires englobent usines, immeubles ouvriers et divers équipements afférents. A la fin du 19^{ème} siècle, Łódź contribue à la moitié des exportations et au quart de la production industrielle de tout le Royaume de Pologne, l'Empire russe étant son principal débouché (Coudroy de Lille, Wolaniuk, 2005, p.36). D'environ 32.000 habitants en 1865, la population de la ville atteint les 168.000 en 1894 et dépasse les 500.000 à la veille de la première guerre mondiale (Olszewski, 1979, p.19). Les femmes constituent 40% environ de la population ouvrière de la ville (Fidelis, 2010, p.63). Łódź fait alors partie d'un petit groupe de villes dirigées quasi entièrement vers le textile et dans lesquelles les femmes constituent la majorité des travailleurs. Cette tendance se retrouve aussi à Żyrardów, par exemple, ville fondée à partir de 1829 dans la même optique textile que Łódź, et située à 45 km au sud-ouest de Varsovie. Les femmes y représentent la moitié de la population ouvrière (Fidelis, 2010, p.63). Suite à la première guerre mondiale, néanmoins, la ville de Łódź perd son débouché russe, et tente alors d'orienter ses échanges vers l'Europe occidentale et de diversifier son économie. En 1919, elle devient capitale de voïvodie, alors qu'elle ne disposait jusqu'alors d'aucune fonction administrative majeure. La période de l'entre-deux guerres reste marquée par un fort taux d'emploi des femmes dans le textile (entre 44 et 54%) (Śmiałowski, 1979, p.61). Comptant environ 600.000 habitants dans les années 1930, la ville en perd plus de 400.000 durant la seconde guerre mondiale (dont les trois quarts sont juifs), de même que deux tiers de son appareil industriel se trouve endommagé (Coudroy de Lille, Wolaniuk, 2005, p.37). Néanmoins, la vocation industrielle et textile de Łódź est réaffirmée après la guerre, et l'industrie textile bénéficie aussi, malgré l'accent mis sur l'industrie lourde, du plan sexennal dans la première moitié des années 1950. Celui-ci prévoit d'étendre et de moderniser les usines textiles et d'en construire de nouvelles. Durant toute l'ère communiste, l'héritage industriel de Łódź est instrumentalisé pour exalter les valeurs de la classe ouvrière et dénigrer la bourgeoisie industrielle et le capitalisme en vigueur avant guerre. Le régime s'appuie en cela sur les élans conservateurs et

nationalistes qui avaient caractérisé la Pologne des années 1930, alors que la ville était encore multiethnique (Lepesant, 2012, p.38). S'agissant de l'emploi des femmes, si dans l'immédiat après-guerre, leur part dans l'industrie textile de la ville s'élève à 62%, cette part diminuera progressivement dans les années suivantes, jusqu'à atteindre 51% en 1970 (Śmiałowski, 1979, p.61), tandis qu'en 1975, la part du textile dans la production industrielle est tombée à 10% (contre 15,8% en 1946) (Miształ, Kaczorowski, 1980, p.202).

Il n'en reste pas moins qu'une tradition réelle d'emploi salarié des femmes existe dans la ville et sa région, qui remonte au 19^{ème} siècle. L'emploi des femmes dans le textile d'après 1945 est donc constitué autant de « nouvelles recrues » encouragées par le régime communiste que de femmes qui étaient déjà présentes dans les usines avant la seconde guerre. L'ouvrière du textile est une figure majeure de l'emploi féminin.

Cette tradition d'emploi salarié va de pair avec une tradition de mobilisation chez les ouvrières du textile. M.Fidelis (2010) souligne par exemple l'orientation socialiste qui prédomine avant-guerre dans la ville ouvrière de Żyrardów, et le faible soutien dont disposent les communistes auprès de la population locale après-guerre, ce qui constitue un terrain propice pour la contestation. Par ailleurs, dès 1945 puis au début des années 1950, les usines du textile et leurs ouvrières sont à l'origine de grèves liées à la pénurie de biens alimentaires¹⁹⁴ et à la pénibilité des conditions de travail¹⁹⁵. Dès mai 1945 éclate une grève dans les usines de Łódź pour protester contre les faibles salaires, les normes de production surélevées qui sont imposées ainsi que les conditions de travail. En septembre 1947, une grève de quinze jours bloque l'usine Poznański à Łódź, grève liée aux mauvaises conditions de travail. En mai 1951, les difficultés d'approvisionnement en nourriture et les queues qui en résultent devant les magasins justifient le retard de nombreuses femmes sur les lieux de travail (Jarosz, 2009, p.192). Entre 1945 et 1952, au total, plus de 500 grèves sont organisées à

¹⁹⁴ Les produits de première nécessité sont rationnés en 1946 et les prix sur le marché libre, encore existant à l'époque, sont très élevés comparativement au salaire ouvrier moyen, même si celui-ci est relevé de près d'un tiers entre janvier et novembre 1946. Le rationnement est rétabli à nouveau au début des années 1950 : en 1951, pour la viande et les matières grasses, en 1952 pour le sucre et le savon (Buhler, 1997, p.166, p.253). Il est la conséquence de la raréfaction des biens de consommation consécutive à l'accent mis par le plan sexennal sur l'industrie lourde. A cette même époque réapparaissent les files d'attente devant les magasins, et le marché noir fleurit à nouveau (Buhler, 1997, p.260).

¹⁹⁵ Elles concernent notamment l'hygiène, les conditions de sécurité, le manque d'équipements de protection, les retards dans le paiement des salaires, qui restent très bas. Dans le plan sexennal de 1950-1955, une hausse de seulement 6% des salaires est promise aux ouvriers (Buhler, 1997, p.258).

Łódź¹⁹⁶. Durant l'été 1951, enfin, une révolte ouvrière basée à Żyrardów éclate contre la pénurie de viande (Jarosz, 2009, p.192). Plus de 30% de la main d'œuvre de la ville est en grève. Pendant trois jours, les femmes des usines de Żyrardów parviennent à paralyser la production (Fidelis, 2010, p.84).

M.Fidelis (2010) voit dans la mobilisation des ouvrières d'après-guerre une revendication face à ce que leur profession avait acquis avant 1939 : par exemple, à travers la revendication de viande, signe de la prospérité du 19^{ème} siècle, les femmes exigent du parti communiste qu'il réponde aux besoins des consommateurs ouvriers hérités de la période pré-communiste (Fidelis, 2010, p.86). Elle y voit également la capacité des femmes à résister aux politiques mises en œuvre par le régime socialiste, y compris durant l'ère stalinienne, et plus encore, à mobiliser en leur faveur les différentes ressources et les différentes identités dont on les a pourvu, ainsi que les inégalités dont elles sont victimes.

« Women not only capitalized on their identities as workers, mothers, and consumers, but also turned their persistent low standing in the shop-floor hierarchy into an instrument of power » (Fidelis, 2010, p.83).

En effet, malgré les ambitions du régime en matière d'égalité notamment dans l'industrie, cette dernière n'a jamais été acquise. Les femmes sont essentiellement restées concentrées dans l'industrie légère, dont elles représentent plus de 62% des effectifs en 1968 (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54), malgré la percée de certaines dans l'industrie lourde rendue possible par la politique de « nouveaux métiers ». Dans le textile, les chances de progression pour les femmes n'égalent pas celles des hommes. Les femmes restent cantonnées dans certains types de métiers (filature, couture), tandis que les postes managériaux sont attribués essentiellement aux hommes. Les salaires sont faibles et les conditions de travail particulièrement difficiles. Dans l'industrie lourde, comme l'a relevé M.Fidelis (2010) au sujet du travail en souterrain dans les mines de Silésie, l'insertion des femmes n'a été tolérée que parce qu'elle ne concernait qu'un certain type de professions et ne mettait pas en péril la progression des mineurs (hommes) dans la hiérarchie de l'emploi. Autrement dit, l'emploi féminin a été toléré tant qu'il ne représentait pas une menace pour l'obtention, par les hommes, des postes les plus qualifiés.

Enfin, malgré la hausse des services de garde de la petite enfance, le nombre d'enfants de moins de trois ans pris en charge en dehors des familles reste faible : il

¹⁹⁶ *Ilustrowana Encyclopedia Historii Łodzi*, n°11.

s'élève à 2,6% à la fin des années 1950 (Inglot, Szikra, Rał, 2011, p.12). La prise en charge des très jeunes enfants reste donc de l'ordre de la sphère privée, dont les femmes sont les premières responsables.

De nombreuses études ont souligné le caractère en trompe-l'œil de l'émancipation des femmes sous le communisme, dans les pays d'Europe centrale et orientale, mettant à jour l'écart entre la rhétorique officielle des régimes et la réalité des situations. En effet, si la participation des femmes sur le marché du travail a été encouragée dans les années d'après guerre, ce n'est pas la prise de conscience de l'existence d'inégalités de genre dans la société par le nouveau régime qui est à la base de sa politique d'emploi féminin, mais bien des raisons économiques (assurer la reconstruction puis l'industrialisation) et idéologiques (assurer la réalisation de la société socialiste en s'assurant du soutien d'une population jusque là située en bas de la hiérarchie sociale). Malgré la progression en nombre des femmes dans l'emploi, à la fin de l'ère stalinienne polonaise, la hiérarchie de genre traditionnelle dans l'emploi et sur les lieux de travail n'a pas disparu, de même que les rôles sociaux attribués aux hommes et aux femmes n'ont pas fondamentalement évolué.

En 1956, le recours à l'avortement est dépenalisé en Pologne, suite à la libéralisation de la législation soviétique en 1955, et en dépit des protestations de la presse catholique. Il s'agit d'un nouveau coup porté contre l'Eglise et ses préceptes. Cependant, la loi ne constitue pas à proprement parler un droit pour les femmes à avorter, la décision finale étant laissée aux médecins, qui peuvent, dès lors, très facilement invoquer la clause de conscience avec l'appui du clergé. Votée quelques mois avant la fin de l'ère stalinienne et avec un cadre d'application « des plus flous », la loi va connaître quelques turbulences durant les trois années suivantes (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.65).

2.5. 1948-1956 : l'ère de la collectivisation agricole

En parallèle avec la politique d'industrialisation massive, l'ère stalinienne en Pologne est marquée par le lancement de la collectivisation de l'agriculture. Si la réforme agraire de 1944 ne mentionnait aucune ambition de collectiviser les terres, un changement de politique est imposé à la Pologne à partir de 1948. La recherche d'une voie spécifique à chaque contexte national est refusée au profit d'un alignement strict sur le modèle soviétique (Maurel, 1989, p.149).

2.5.1. La politique de collectivisation : fermes d'Etat et coopératives de production

Le prétexte est celui de l'élimination des différences sociales imprégnant la classe paysanne, entre d'un côté, les paysans riches et autonomes (les koulaks¹⁹⁷) et de l'autre les paysans pauvres et prolétarisés. Plus généralement, l'objectif de la collectivisation est de saper la « masse » paysanne dont nous avons retracé l'importance sociale, et qui durant l'entre-deux guerres s'était fortement politisée.

« Objectif prioritaire clairement affiché, la collectivisation n'est en réalité qu'un volet d'une politique plus large qui cherche à limiter le développement de l'exploitation paysanne, en l'enserrant dans un dispositif de contrôles et de contraintes. C'est une politique « anti-paysanne » qui, sous couvert de lutte des classes, frappe l'ensemble des exploitants. Le refoulement des koulaks est le prétexte saisi pour étendre les violences au plus grand nombre » (Maurel, 1989, p.149-150).

La politique de collectivisation s'appuie sur la création de deux types de structures. La première est l'Entreprise agricole d'Etat (*Państwowe Gospodarstwo Rolne* ou PGR), elle est l'équivalent du sovkhoze soviétique. Elle est dotée d'une grande superficie de terres et d'un parc de machines agricoles. C'est essentiellement dans les territoires recouverts à l'ouest que sont créées les PGR. Au début des années 1950, les deux tiers d'entre elles se situent en effet dans les terres occidentales reprises après la guerre ; un quart se trouve dans les régions de Poznań, Bydgoszcz et de Gdańsk, et à peine un dixième dans les autres régions (Bukraba-Ryska, 2008, p.348). Dans les territoires recouverts, une partie des travailleurs des PGR est recrutée sur place, au sein de la population venue s'installer, volontairement ou sous contrainte, après 1945. Ces travailleurs sont des petits paysans, des personnes sans terre, des habitants des Confins orientaux et pour une plus faible partie, des personnes ayant auparavant travaillé chez des grands propriétaires (Bukraba-Ryska, 2008, p.349). Néanmoins, les populations les plus jeunes, les plus dynamiques et les plus éduquées « fuient » le travail dans les PGR pour des emplois hors agriculture ou pour travailler sur leur propre exploitation. De ce fait, se retrouvent dans les PGR, dès leur origine, « ceux qui restent » : « les plus âgés, les chargés de familles nombreuses et les sans qualification » (Bukraba-Ryska, 2008, p.349). Les fermes d'Etat commencent à fonctionner dans des conditions difficiles, sur des terres abandonnées, en friche, sans machines ni équipement, avec des bâtiments endommagés, un manque de ressources,

¹⁹⁷ P.Buhler (1997) écrit à ce propos : « Le chiffre de 10 hectares de terre pour définir le *koulak* a été avancé par Zambrowski devant un plénum du Comité central. Mais le critère est bien davantage idéologique et politique que patrimonial ou économique. Est *koulak* celui que le pouvoir local a décrété tel » (Buhler, 1997, p.263).

d'ouvriers et de cadres dirigeants qualifiés¹⁹⁸. Cependant, leurs employés disposent dès le départ, en complément de leur salaire et d'autres avantages en nature, d'un logement gratuit ainsi que d'une parcelle de terre de 60 ares sur laquelle ils peuvent élever deux vaches, des porcs et des volailles. Cette situation engendre très vite une tendance au « transfert » des moyens de production de la PGR vers les petites surfaces privées. Dans les années 1950, les avantages en nature seront liquidés et la surface accordée aux travailleurs limitée à 40 ares, de même qu'ils ne seront autorisés qu'à n'élever qu'une vache et deux porcs (Bukraba-Ryska, 2008, p.350). En 1950, environ 276.000 personnes sont employées au total dans les PGR, qui occupent 2,2 millions d'hectares (Bukraba-Ryska, 2008, p.347). La surface occupée par les fermes d'Etat augmentera progressivement jusque dans les années 1980.

Les PGR n'ont fait l'objet d'un intérêt sociologique qu'au moment de leur disparition, au début des années 1990. A partir de ce moment-là, les études sur les conditions de vie et le mode de fonctionnement des travailleurs des anciennes fermes d'Etat ont foisonné. Ce premier aperçu sur les fermes d'Etat vise à indiquer rapidement combien ces structures ont été déterminantes en tant que source d'emplois dans l'une de nos régions d'étude, Zachodniopomorskie, et combien elles ont conditionné la structure sociale de cette région.

En dehors des fermes d'Etat, la collectivisation lancée en 1948 s'appuie sur les coopératives de production, qui sont des équivalents des kolkhozes soviétiques. Il s'agit ici de mettre en commun les terres et les moyens de production et de partager les revenus entre les différentes unités de travail (Maurel, 1989, p.150).

Dans l'ensemble, malgré l'usage de la force, de la répression, des confiscations et des réquisitions, le résultat de l'entreprise de collectivisation est mitigé. Ainsi, les paysans sont réticents à se regrouper en coopératives. La résistance est particulièrement forte dans le centre de la Pologne ; de même que pour les fermes d'Etat (PGR), la densité de coopératives est finalement la plus élevée dans le nord et l'ouest de la Pologne, là où l'enracinement des populations et leur attachement à la terre est plus faible (Buhler, 1997, p.264). Globalement, la progression des coopératives est lente. Le maximum sera atteint en 1956, avec un peu plus de 10.500 coopératives, soit seulement 8% des terres agricoles (Maurel, 1989, p.150).

¹⁹⁸ Dzun, Włodzimierz. *Spółeczno-ekonomiczne uwarunkowania kształtowania się załóg pracowniczych państwowych gospodarstw rolnych*, Varsovie, ANS KC PZPR, 1986, p.57.

L'échec de cette politique et les rendements médiocres qui en découlent installent l'agriculture polonaise dans une crise au début des années 1950. La collectivisation, qui se poursuit malgré tout jusqu'en 1956, n'atteindra jamais le niveau des autres démocraties populaires.

« Contrairement aux Russes ou aux Slaves du sud, dont les structures traditionnelles réservent une certaine place à des formes d'organisation collective, les Polonais obéissent davantage à des traditions d'indépendance. Confronté à l'imposante masse des quelque 4 millions d'exploitations individuelles, le pouvoir communiste polonais n'aura pas voulu – ou pu – imposer sa politique par une répression trop brutale ou, comme en URSS, par la liquidation physique et la terreur » (Buhler, 1997, p.265).

La collectivisation agricole et l'industrialisation ont un impact direct sur l'exode rural. Entre 1946 et 1956, 3,5 millions de paysans émigrent vers les villes (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.52). Deux phénomènes caractérisent cet exode rural. Premièrement, en parallèle avec le coup porté aux structures agraires, une nouvelle catégorie sociale émerge que sont les ouvriers-paysans. Il s'agit de paysans qui vont travailler en ville pour obtenir un salaire mais conservent leur petite exploitation à laquelle ils sont attachés. Il s'agit, autrement dit, de personnes disposant d'un double-emploi (*dwuzawodowcy*). Ce phénomène se développe surtout dans le sud du pays, en Silésie ou autour de Cracovie, ainsi que près des grands centres industriels comme Varsovie ou Łódź (Maurel, 1989, p.152). On estime ces ouvriers-paysans à environ 1,5-2 millions au début des années 1950 (Bukraba-Ryska, 2008, p.202).

Deuxièmement, ce sont surtout les jeunes qui sont attirés par les emplois en milieu urbain. Dans la Pologne stalinienne, qui plus est, les femmes représentent la moitié des migrants venus des villages dans les villes¹⁹⁹. Une part des jeunes migrants, hommes et femmes, se rend en ville pour étudier d'abord dans des écoles professionnelles durant plusieurs mois, avant d'être affectés ensuite vers une usine (se basant sur des sources administratives, M.Fidelis indique le chiffre de 58.000 jeunes ruraux, hommes et femmes, ayant migré vers des écoles de formation industrielle entre 1949 et 1952 ; Fidelis, 2010, p.107).

2.5.2. Femmes rurales à l'époque stalinienne : l'attrait de l'emploi salarié en milieu urbain

Le transfert des habitants ruraux vers les villes sert l'idéologie du régime et sa volonté de transformer en profondeur les structures sociales. Du reste, les campagnes

¹⁹⁹ Latuch, Mikołaj. *Migracje wewnętrzne w Polsce na tle industrializacji (1950-1960)*, Varsovie: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1970, p.145.

sont considérées comme arriérées et moins prioritaires que les implantations industrielles.

Dans son ouvrage sur les femmes et le stalinisme dans la Pologne d'après-guerre, M.Fidelis (2010) cite l'exemple de Zambrów, commune située dans la voïvodie orientale de Podlachie, non loin de Białystok et de Łomża. L'usine textile, qui ouvre en 1954, apparaît comme « une forteresse prolétaire dans un océan de paysans »²⁰⁰. Les jeunes femmes locales, employées dans la filature, jouent un rôle déterminant dans l'édification de l'usine. Avant son ouverture, 210 d'entre elles ont été formées dans les écoles de textile de Łódź et de Bielawa, en Haute-Silésie. Au total, les femmes représentent 60% des effectifs de l'usine. Pour ces femmes, l'enjeu est assez similaire à celui de la ville de Zambrów, particulièrement décimée par la guerre :

« Like the town of Zambrów, these young women were to be transformed from poor and backward to prosperous and advanced » (Fidelis, 2010, p.104).

Les jeunes femmes sont logées en ville dans une « maison pour jeunes travailleurs ». Malgré des conditions de logement décevantes et difficiles, celles-ci sont bien meilleures que dans la plupart des familles paysannes d'alors. Vivre en ville est l'opportunité, pour beaucoup, d'échapper à la pauvreté.

« Reports from the Zambrów Hostel provide a grim picture of working women's everyday lives. But how did they compare with living standards in the villages that the tenants had left behind? As Polish social historian Dariusz Jarosz²⁰¹ tells us, the war had left many farm-houses in dilapidated condition, and it was not uncommon for peasants to live in bunkers or shacks. Nearly two million villagers resided in one-room dwellings with an average of two people per room, compared with 1,6 people per room in cities. Until 1956, as much as 64 percent of village households lacked electricity. The typical peasant diet in postwar Poland consisted only of bread, potatoes, flour, cereal, and vegetables. Small portions of meat and sugar were usually reserved for holidays » (Fidelis, 2010, p.121).

En outre, le logement près de l'usine permet aux jeunes femmes d'échapper au rôle qu'on leur assigne dans les familles rurales, où elles apprennent de leur mères à s'occuper de leur famille, entretenir la maison et le jardin, en bref, à être de futures mères et épouses modèle. En étant « enrôlées » dans le travail industriel, et n'ayant plus d'obligations domestiques, ces jeunes femmes sont redéfinies avant tout comme des « travailleuses » et des « activistes » (Fidelis, 2010, p.119), c'est-à-dire comme une population servant, involontairement, l'idéal communiste en matière sociale. Par ce processus, leur identité de « productrices » prend le pas sur leurs fonctions reproductrices.

²⁰⁰ Berkowicz, Andrzej. « Zambrów », *Współczesność*, 16-31 mars 1962, p.8-9 ; cité par Fidelis, 2010, p.102.

²⁰¹ La référence citée ici est : Jarosz, Dariusz. *Polityka władz komunistycznych w Polsce w latach 1948-1956 a chłopci*, Varsovie, DIG, 1998.

Le cas des jeunes femmes de Zambrów souligne également l'attrait que représente la ville pour les jeunes femmes des communautés rurales, la ville fournissant loisirs, possibilité d'étudier et de faire des rencontres, mais aussi d'afficher leur féminité. Il s'agit, encore une fois, d'échapper aux rôles de genre prescrits dans la culture villageoise, qu'incarnent les mères et les grands-mères.

« Young women often cited the travaux of their mothers and other peasant women as an important motivation in their decision to relocate to an urban environment. According to these accounts, hard labor on the farm and numerous childbirths dominated the life of a typical peasant woman » (Fidelis, 2010, p.123).

Pour le régime, le « recrutement » des jeunes femmes dans les zones rurales est politique. Il accompagne le processus de collectivisation et de réquisitions dans les campagnes, et est destiné à affaiblir encore davantage le monde paysan traditionnel, autant que de fournir de la main d'œuvre à l'industrie locale. Les jeunes femmes sont en effet des cibles de choix pour devenir des citoyennes socialistes modèles.

En extirpant ainsi les jeunes femmes de leur milieu traditionnel, M.Fidelis souligne que le régime communiste s'attaque directement à l'identité paysanne. Le recrutement dans l'usine est en effet perçu par les paysans locaux comme une nouvelle forme d'exploitation de leur communauté. En particulier, le recrutement des filles est vécu comme « un assaut » dans le mode de vie paysan, aussi puissantes que le sont la collectivisation et les réquisitions.

« For these rural householders, gender reconfiguration under socialism was a threat equal to or greater than policies that directly affected peasants' material survival, from requisitions to collectivization » (Fidelis, 2010, p.110).

Dans l'idéologie rurale du genre de l'époque, les jeunes filles sont destinées à aider leurs parents sur l'exploitation puis à se marier, ainsi qu'à perpétuer les valeurs morales et religieuses. Bouleverser ainsi les « traditions » est vécu comme une offense et dès lors, suscite des résistances locales, la ville étant perçue comme un espace immoral, dangereux pour les femmes. Ceci n'empêche pas, cependant, de nombreuses jeunes filles de quitter la campagne pour se rendre à Zambrów.

L'exemple donné ici est intéressant à plusieurs égards. Tout d'abord, il témoigne de l'instrumentalisation politique des femmes à travers l'attrait de l'emploi salarié. Celles-ci servent les ambitions économiques et sociales du régime communiste. Ensuite, il témoigne plus généralement de l'instrumentalisation politique des rapports de genre dans la société : en attirant dans les villes les jeunes femmes rurales, le

régime heurte les rapports de genre traditionnels ruraux et de cette manière, « s'attaque » à l'ensemble du monde paysan. Dès lors, tout comme le régime en lui-même et la politique qu'il mène à l'égard de l'agriculture (collectivisation, réquisitions forcées), ainsi d'ailleurs que l'usine de Zambrów (qui localement, rappelle l'occupation soviétique), l'émancipation des femmes qu'il promeut et notamment, des femmes rurales, est perçue dans la société locale comme imposée de l'extérieur et donc, totalement illégitime.

En même temps, l'exemple soulevé par M. Fidelis nuance la relation d'opposition qui semble exister entre l'Etat et la société paysanne locale. A l'époque préindustrielle, c'est-à-dire avant guerre, l'émancipation des femmes est fondée sur la maternité. Dans un contexte de pauvreté, le rôle domestique des femmes est particulièrement difficile à tenir. Afin de les attirer vers l'usine de Zambrów, au début des années 1950, les représentants communistes locaux (notamment les membres de la Ligue des Femmes locales) insistent sur l'importance du travail salarié comme un moyen d'aider les femmes à mieux entretenir leur famille. Initialement, donc, le régime mobilise le rôle maternel et les capacités reproductives des femmes pour montrer qu'une continuité sera établie entre l'époque préindustrielle et l'ère socialiste. Ce faisant, il n'entend pas révolutionner l'organisation sociale des tâches domestiques et éducatives, et ainsi, ne remet pas en cause les rapports de genre traditionnels.

Par ailleurs, l'Etat et la société locale trouvent un point d'entente devant les risques de « désordre sexuel » qui surviennent dans les maisons pour jeunes travailleurs. Les dirigeants de l'usine tentent de contrôler la situation en imposant une ségrégation des maisons. En agissant ainsi, ils se conforment aux conceptions traditionnelles de la société sur la sexualité.

« Although the Polish party-state rejected free-market and liberal values, it continued to view domestic and maternal inclinations in women as natural and desirable. Meanwhile, industrial work and urban leisure carried the dangerous by-product of female sexual independence, which neither the party nor Polish society were ready to accommodate » (Fidelis, 2010, p.126).

Pour finir, cet exemple nous semble important car certains des points soulevés dans la relation entre les jeunes femmes rurales et l'emploi salarié en ville trouvent une résonance dans la configuration actuelle, chez les femmes vivant dans les milieux ruraux et n'ayant pas d'emploi. On constate ainsi la permanence de certains traits dans la situation des femmes rurales, en confrontant l'histoire et les propos recueillis lors de nos entretiens.

La période stalinienne a accéléré la montée en puissance de la classe ouvrière et des femmes dans l'emploi industriel, consolidant la figure de la femme ouvrière, même si celle-ci reste encore très localisée dans un type d'industrie – le textile – et dans son espace historique – le centre du pays. La politique de collectivisation de l'agriculture, en parallèle, vise aussi à alimenter l'industrie en main d'œuvre en entraînant l'exode rural vers les villes. Localement, les usines attirent la population rurale des environs dont les femmes. Cependant, si l'industrialisation est censée être répartie de manière plus équilibrée sur le territoire, les zones majoritairement rurales restent encore peu industrialisées.

Malgré les efforts des autorités de transformer le territoire et la société, en effet, l'ère stalinienne s'achève sur le maintien du déséquilibre territorial en termes industriels et agricoles, et en dépit de la montée de l'urbanisation, la population reste rurale à plus de 50%. Cette prédominance de la ruralité s'accompagne de l'apparition de nouveaux profils socioprofessionnels dans les campagnes (ouvriers-paysans, ouvriers des fermes d'Etat).

Pour les femmes, si la période a apporté certains acquis (accès au marché du travail, égalité dans la Constitution, légalisation de l'avortement), elle n'empêche pas la persistance des normes et des hiérarchies de genre traditionnelles. Ces dernières, voilées pendant quelques années derrière le discours égalitaire officiel du régime, n'en ressortiront que davantage au moment de la déstalinisation.

3. 1956-1970 : DESTALINISATION ET « COMMUNISME NATIONAL »

Suite à la mort de Staline en 1953, puis à celle de Bierut en 1956, et enfin aux événements de Poznań en juin 1956, une nouvelle ère commence dans la politique polonaise, caractérisée par l'assouplissement des politiques menées jusqu'alors et la recherche d'une « voie nationale » vers le communisme.

Władysław Gomułka, au pouvoir à partir d'octobre 1956, porte cette stratégie qui consiste à donner davantage de place aux « traditions polonaises ». Conçues initialement pour être provisoires, Gomułka accorde alors des concessions à trois éléments emblématiques de ces traditions nationales : « une Eglise catholique indépendante, une paysannerie libre et une curieuse espèce de politique factice » (Davies, 1986, p.31). La suite de l'histoire a prouvé que ces concessions n'ont fait que durer, malgré les tentatives de durcissement, jusqu'à provoquer la chute du régime.

« Ce qui se passa en réalité, bien entendu, c'est que le PZPR [le POUP] ne disposa jamais ni de la force, ni de la confiance nécessaires pour dépasser le niveau des compromis. Au contraire, tandis que le Parti patageait au milieu de crises sans cesse plus rapprochées, l'Eglise, les paysans et les dissidents politiques se renforçaient toujours davantage. Finalement, après vingt-cinq ans de stratégie, ce fut le Parti qui s'effondra et non pas ses adversaires » (Davies, 1986, p.31).

3.1. Politique économique et politique d'emploi

Au niveau économique, le plan sexennal a laissé des traces négatives. L'organisation de la production intensive fonctionne mal, gaspillages, goulots d'étranglement, surmenages et malfaçons sont très vite apparus dans les entreprises (Buhler, 1997, p.260), qui sont incapables de réaliser les objectifs qu'on leur assigne. L'accent mis sur l'industrie lourde s'est traduit par des difficultés d'approvisionnement en denrées alimentaires à partir de 1951 et à la nécessité d'importer des céréales, ce qui a porté un coup sur les importations en équipement et matières premières, nécessaires au fonctionnement de la production industrielle (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.51). Les salaires réels ont diminué à l'inverse du mécontentement social, d'où les émeutes de Poznań en juin 1956²⁰².

Par ailleurs, la politique d'emploi intensive a entraîné l'apparition « d'emplois superflus ». Il toucherait, en 1957, un demi million de personnes travaillant dans le secteur socialisé (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.56), et devient une charge pour l'économie nationale. L'idéologie de plein-emploi portée par le communisme implique initialement de refuser de résoudre le problème de la main d'œuvre superflue, qui est pourtant un facteur de démoralisation et de désorganisation dans les entreprises, car elle les oblige à conserver un équipement démodé et non-rentable uniquement pour pouvoir créer des emplois (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.56). En même temps, dans plusieurs secteurs un manque de main d'œuvre se fait sentir.

Enfin, la politique d'emploi intensive menée durant le plan sexennal, fondée sur le transfert souvent forcé de la main d'œuvre rurale vers les industries, a provoqué une grande instabilité et fluidité dans la classe ouvrière. Le taux de rotation annuel de la main d'œuvre au début des années 1950 est de 20% (Buhler, 1997, p.261). Ceci est dû en partie à l'arrachement des ruraux de leurs milieux traditionnels.

« Les enquêtes sur les motifs économiques, sociaux et psychologiques de cette fluidité arrivèrent à la conclusion qu'elle était en relation avec les transferts de main d'œuvre. Les habitants de la campagne, une fois déracinés et coupés de leur milieu, tendaient à une mobilité excessive et à la recherche continue de possibilités de gain plus faciles et meilleures. L'extrême facilité d'obtenir un travail –

²⁰² Elles débutent par une manifestation silencieuse de 50-100.000 personnes sur la « Place de la Liberté ». Les manifestants réclament « du pain et de la liberté ». La Milice étant incapable de réagir, l'armée intervient et les émeutes se soldent par 74 morts, 300 blessés et plus de 320 arrestations (Buhler, 1997, p.312-313).

conséquence logique de la politique d'emploi maximum – favorisa une telle attitude chez les ouvriers nouvellement recrutés » (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.56).

A partir de 1956, le régime entreprend de lutter contre l'emploi superflu et d'augmenter le rendement du travail, pour que la production industrielle repose de façon moindre sur l'usage intensif de main d'œuvre. Dans le nouveau plan, le plan quinquennal 1956-1960, la hausse moyenne du nombre d'emplois dans l'économie socialisée non-agricole n'atteint pas les 129.000, soit moins que la première année seulement du plan sexennal qui a précédé (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.51). L'exode rural se ralentit, de même que l'accroissement de la population urbaine.

A la fin des années 1950, on constate dans de nombreuses régions un surplus de main d'œuvre. Celui-ci concerne 627.000 personnes en 1960, tandis que le manque de main d'œuvre ne porte que sur 50.000 personnes (Wrzochalska, 2006, p.35). Le sous-emploi se traduit par l'existence de chômage en particulier dans les campagnes.

Par ailleurs, dans le domaine de l'emploi, l'autre mesure phare de la période est l'établissement de conseils ouvriers (Buhler, 1997, p.360), dans le cadre de la détente amorcée dans un premier temps par le régime de Gomułka. Cependant, les concessions accordées dans les différents domaines de l'économie en général sont très vite levées (à partir de 1957), quand Gomułka décide de remettre le pays au pas. C'est le cas en particulier des concessions faites à l'artisanat et à l'initiative privée.

« Ces mesures marquent, après deux années de relâchement de la pression à l'accumulation [...] le retour aux recettes éprouvées de l'industrialisation à tout prix – au prix d'une discipline de fer notamment -, de ce modèle stalinien contre lequel le pays s'était précisément révolté » (Buhler, 1997, p.377).

Le modèle fondé sur l'industrialisation massive reprend ainsi de plus belle en 1959. Lors du plan quinquennal de 1961-1965, l'accent étant toujours mis sur l'industrie lourde (sidérurgie, énergie, charbon), l'objectif étant d'alimenter en priorité l'industrie d'armement. L'industrie lourde accapare ainsi plus de 80% de l'ensemble des investissements réalisés durant la décennie 1960 (Potrykowski, 1988, p.110). Les plans de la fin des années 1960 et du début des années 1970 conservent la même optique, avec une concentration des moyens restreinte à un nombre de secteurs prioritaires encore plus réduits.

Le nombre d'employés dans l'industrie, quant à lui, passe de 2 millions en 1949 à 5,6 millions environ en 1975. Entre 1950 et 1975, 3,5 millions d'emplois ont été créés. L'emploi a particulièrement augmenté dans l'industrie du métal et la machinerie (de 18% en 1946 à 34% en 1975) et la chimie (de 4% en 1946 à 6,6% en 1975), tandis

qu'il a diminué dans l'énergie (de 21,9% en 1946 à 10,4% en 1975), notamment dans le charbon, ainsi que dans la métallurgie (de 7,2% en 1946 à 5,2% en 1975) et enfin dans le textile (de 15,8% en 1946 à 10% en 1975) (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.202).

3.2. L'impact territorial de la déstalinisation et du « communisme national »

Durant la période 1955-1972, le territoire est marqué par deux types d'évolutions : le premier est d'ordre politique et institutionnel. La structure territoriale du pays est celle héritée de la « loi d'intégration » de 1933 qui, alors que la Constitution de 1921 prévoyait d'accorder une grande autonomie aux collectivités territoriales – voïvodies, *powiaty*, communes -, avait finalement réduit l'indépendance des échelons territoriaux en réaffirmant leur appartenance à l'appareil d'Etat (Maurel, Halamska, 2006, p.42). Dans les premières années d'après-guerre, cette situation n'est pas modifiée, l'application de la loi de 1933 étant simplement ajustée au nouveau territoire. La loi de mars 1950 introduit ensuite une modification majeure dans la conception de l'administration publique, en faisant des conseils du peuple, à chaque échelon territorial, les organes de l'Etat au niveau local. En affirmant l'unité du pouvoir d'Etat, la Constitution de 1952 fait disparaître l'existence des collectivités territoriales en tant qu'entités autonomes. Ces dispositions vont dans le sens de l'instauration de relations verticales entre le centre et les niveaux périphériques, et du blocage de toute relation horizontale entre ou au sein de ces derniers.

A partir des années 1950, plusieurs remaniements du territoire vont être effectués, affectant essentiellement le *powiat* et la commune, qui culmineront avec la réforme de 1975 et la disparition du *powiat*. A travers ces remaniements, le pouvoir recherche la maille territoriale lui permettant d'exercer son contrôle de la manière la plus adéquate (Maurel, Halamska, 2006, p.45). Le premier remaniement touche les communes (*gminy*) telles qu'elles existent historiquement. Celles-ci sont remplacées progressivement par des villages (*gromady*). On passe ainsi de 2.994 communes à 8.790 villages (Maurel, Halamska, 2006, p.45 ; Lhomel, 2007, p.349). Ce découpage est destiné à effacer toute autorité et autonomie politique à cet échelon. Il n'est pas sans lien avec la politique de collectivisation de l'agriculture menée avant 1956.

« En rapprochant l'administration locale de la base, le pouvoir communiste cherchait à renforcer le contrôle politique, pour accélérer la collectivisation qui, lancée quelques années plus tôt, se heurtait à l'opposition résolue des paysans » (Maurel, Halamska, 2006, p.45).

Néanmoins, ce découpage ayant rendu totalement inefficace l'administration locale, trop réduite et dépourvue de compétences propres, des fusions sont opérées entre *gromady* dans les années 1960, si bien qu'il n'en reste que 4.315 en 1973. Ces regroupements,

« Loin de simplifier la carte administrative, [...], ont rendu plus critique l'absence d'adéquation avec les maillages concrets, hérités de l'histoire, les paroisses, les aires d'attraction des marchés locaux, véritables lieux centraux de l'espace rural » (Maurel, Halamska, 2006, p.45).

La seconde évolution affectant le territoire durant la phase de déstalinisation/communisme national est liée à l'impact de la politique industrielle menée. Au niveau du territoire, le plan quinquennal 1956-1960 modifie peu la donne, la priorité étant donnée à l'extension des implantations industrielles existantes et à l'achèvement des implantations en cours de construction. Les investissements dans les régions les moins développées sont suspendus.

Durant la décennie 1960, l'accélération renouvelée de l'industrialisation se traduit par des investissements dans certaines régions dans lesquelles de nouveaux gisements ont été découverts²⁰³. Les efforts portent également sur l'extension et la modernisation des industries existantes. On relève cependant une accélération de l'industrialisation dans les régions faiblement industrialisées : des régions comme celles de Krosno (actuellement en Podkarpackie), Płock, Radom (actuellement en Mazovie) et Słupsk (Poméranie actuelle) se développent. A l'inverse, la plupart des régions orientales du pays demeurent sous-industrialisées : c'est le cas des régions actuellement situées dans les voïvodies de Lublin (Biała Podlaska, Chełm, Zamość) ou de Podlachie (Łomża, Suwałki), ou encore dans la région de Przemyśl, à l'est de la région actuelle de Podkarpackie²⁰⁴. Dans ces régions, ce sont surtout l'industrie du bois, l'industrie alimentaire et l'industrie légère qui sont implantées.

Les régions les moins développées, qui totalisent environ 10% de la population et sont principalement situées à l'Est, ne reçoivent que 3% de l'investissement total dans l'industrie dans les années 1960 (Potrykowski, 1988, p.111). A l'inverse, plus d'un tiers des investissements sont réalisés dans les régions de Katowice, Bielsko-

²⁰³ C'est le cas par exemple autour de Konin (gisement de lignite), de Legnica et Głogów (cuivre) ou encore dans la région de Tarnobrzeg (soufre, villes qui se trouvent actuellement dans les régions respectives de Grande-Pologne, de Basse-Silésie et des Basses-Carpates (Podkarpackie).

²⁰⁴ D'où le déséquilibre infrarégional qui se dessine ici dans le cas de la région *Podkarpackie* : l'ouest de la région, en particulier autour de Tarnobrzeg (plus tard également Mielec) et Krosno est plus industrialisé et urbanisé, tandis que l'Est (Przemyśl) et le sud (les *Bieszczady*) sont peu développés et surtout agricoles ou forestiers.

Biała, Częstochowa, Cracovie et Opole, soit principalement au sud du pays. Il s'agit d'investissements dans des secteurs fortement consommateurs de capital (ressources minières, métallurgie/sidérurgie).

L'emploi augmente alors de manière inverse au niveau d'industrialisation des régions : c'est dans les régions les plus industrialisées que sa progression est la plus faible. Au contraire, dans les régions les moins industrialisées, même une faible progression de l'industrie se traduit par une multiplication de l'emploi, compte-tenu du faible niveau de départ.

Ainsi, dans la région de Łódź (selon le découpage de 1975), le nombre d'emplois industriels est passé de 210 à 260 pour 1000 habitants entre 1946 et 1960 (ce qui représente les chiffres les plus élevés du pays), puis à 259 pour 1000 habitants en 1975, soit sur l'ensemble de la période, une hausse moyenne de 24%. Dans la région de Rzeszów (capitale de l'actuelle Podkarpackie), le nombre d'emplois industriels a progressé de 12 pour 1000 habitants en 1946 à 61 en 1960 et 120 en 1975 ; l'emploi industriel a donc été multiplié par 10 sur la période 1946-1975. Enfin, dans la région de Szczecin (capitale de l'actuelle Zachodniopomorskie), le nombre d'emplois industriels est passé de 40 pour 1000 habitants en 1946 à 84 en 1960 et 116 en 1975 ; il a donc presque triplé sur la période (Potrykowski, 1988, p.121-122).

Globalement, les territoires où existaient avant-guerre des centres industriels significatifs (soit 14 voïvodies) ont absorbé les deux tiers de la hausse de l'emploi industriel sur la période 1946-1975, tandis que dans les régions de l'Est, l'emploi industriel a été multiplié par sept. En conséquence, la part des voïvodies de l'Est dans l'emploi industriel national est passée de 10% à 20% entre 1946 et 1975 (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.203-204).

La politique menée au niveau des implantations territoriales a suivi en effet un processus à la fois de concentration (liée à l'implantation des ressources minérales) et en même temps, un objectif de développement plus uniforme des régions et de « décongestion » de certains centres industriels (cette politique est motivée, notamment, par la pénurie de logements qui règne dans ces centres). Des entreprises situées dans des grandes villes ont ainsi créé des branches dans des villes environnantes plus modestes. Malgré cela, au milieu des années 1970, les différences spatiales persistent.

Le nombre de voïvodies faiblement industrialisées s'est réduit : elles ne sont plus que neuf en 1975, contre treize en 1946. Ces neuf régions, toutes des régions orientales, couvrent 19,5% de la surface du pays, 11,2% de la population en 1975, et seulement 5,4% de l'emploi industriel et artisanal. Le groupe des voïvodies d'industrialisation moyenne s'est agrandi. En 1975, 20 régions appartiennent à ce groupe, soit 40% des régions du pays. Elles couvrent 42% du territoire et comptent pour 29,5% de la population en 1975, ainsi que 22,8% de l'emploi industriel et artisanal total.

Les régions fortement industrialisées sont au nombre de quinze en 1975. On retrouve dans ce groupe les voïvodies de Varsovie, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Kalisz, Kielce, Cracovie, Krosno, Legnica, Opole, Piotrków, Poznań, Toruń, Wrocław et Zielona Góra. Elles constituent 31,9% du territoire, 40% de la population et en 1975, 41,4% de l'emploi industriel. Enfin, les cinq voïvodies dites très fortement industrialisées - Bielsko-Biała, Jelenia Góra, Katowice, Wałbrzych et Łódź -, représentent, en 1975, 6,5% de la surface du pays, 19,3% de la population et 30,7% de l'emploi national industriel et artisanal (Misztal, Kaczorowski, 1980, p.207).

Nombre d'employés dans l'industrie pour 1000 habitants dans les voïvodies en 1946 et en 1975

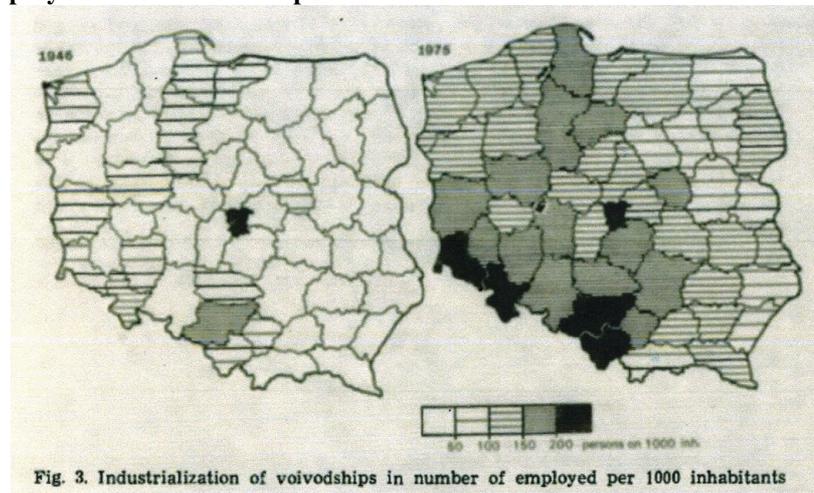


Fig. 3. Industrialization of voivodships in number of employed per 1000 inhabitants

Source : Misztal, Kaczorowski, 1980, p.209

Niveau d'industrialisation des régions en 1975

Industrialisation	Régions	Macro-régions
Faible	Suwałki Łomża Ostrołęka	Nord-est
	Siedlce Biała Podlaska Zamość	Centre-est
	Nowy Sącz Przemysł (P)	Sud-est
	Ciechanów	Centre
Moyenne	Olsztyn Białystok Lublin Chełm	Nord-est
	Rzeszów (P) Tarnów Tarnobrzeg (P)	Sud-est
	Leszno Gorzów	Sud-ouest
	Konin Włocławek Piła	Centre-ouest
	Skierniewice (Ł) Sieradz (Ł) Radom Płock	Centre
	Szczecin (Z) Koszalin (Z) Słupsk Elbląg	Nord
Forte	Cracovie Krosno (P) Kielce	Sud-est
	Częstochowa Opole	Sud
	Wrocław Legnica Zielona Góra	Sud-ouest
	Poznań Kalisz Toruń Bydgoszcz	Centre-ouest
	Varsovie Piotrków Tryb (Ł)	Centre
	Gdańsk	Nord
Très forte	Bielsko-Biała Katowice	Sud
	Jelenia Góra Wałbrzych	Sud-ouest
	Łódź (Ł)	Centre

D'après Misztal, Kaczorowski, 1980, p.208-209.

P : la totalité ou l'essentiel de cette région se trouve actuellement en Podkarpackie

Ł : la totalité ou l'essentiel de cette région se trouve actuellement en Łódzkie

Z : la totalité ou l'essentiel de cette région se trouve actuellement en Zachodniopomorskie

3.3. Agriculture, monde rural et urbanisation

L'arrivée au pouvoir de W.Gomułka déclenche une vague de décollectivisation dans l'agriculture. Les paysans sont autorisés à dissoudre les coopératives et à reconstituer des exploitations individuelles. En l'espace de quelques mois, les coopératives ne représentent plus que 1% de la surface agricole utile, contre 85% pour l'agriculture privée (Buhler, 1997, p.362). Les fermes d'Etat (PGR), elles, ne sont pas touchées par le mouvement.

Cette vague de décollectivisation est pensée néanmoins comme un moyen de parvenir à la « socialisation », qui demeure le but ultime (Maurel, 1989, p.153). Ce compromis passé avec les paysans ne remet donc pas en cause fondamentalement les objectifs du régime. Il permet toutefois à la production privée de croître de 9% par an entre 1956 et 1958 (Buhler, 1997, p.363).

Avec la fin du dégel, l'objectif de socialisation de l'agriculture et des campagnes reprend le dessus, avec en parallèle, un mouvement de concentration des terres. Dans les années 1960 et 1970, une série de lois et décrets sont pris pour limiter le morcellement des exploitations et transférer des terres privées vers des structures collectives (cercles agricoles recréés en 1957, fermes d'Etat). En pratique, ce sont les fermes d'Etat (PGR) qui recueillent la majorité des investissements dans l'agriculture (60% en 1960 et 70% en 1964) (Buhler, 1997, p.387). L'agriculture privée, elle, est fortement mise à mal :

« Négligée par l'Etat, l'agriculture privée conserve une structure archaïque : pléthorique – un quart de la population active, soit plus de 4 millions de personnes auxquels s'ajoutent 3 millions d'ouvriers-paysans -, peu mécanisée – il reste 3 millions de chevaux en 1968 – et émietée – la superficie moyenne est de 5 hectares par exploitation » (Buhler, 1997, p.420).

Pourtant, malgré le « retournement de situation » dans la politique agricole en faveur des structures collectives, le paysage des exploitations agricoles évolue peu : plus de la moitié des exploitations en 1970 ont une superficie inférieure à 5 hectares.

Superficie des exploitations agricoles en 1950, 1960 et 1970

	% d'exploitations dont la superficie s'élève à :					100% = En milliers
	< 2 ha	2-5 ha	5-7 ha	7-10 ha	>10 ha	
1950	20,4	33,6	16,2	16,9	12,9	39,9
1960	24,8	33,9	14,8	14,4	12,1	34,5
1970	24,7	32,2	14,7	14,8	13,6	36,9

Source : Bukraba-Rylska, 2008, p.201-204 ; Maurel, 1989, p.157

A partir des années 1970, la population polonaise est devenue majoritairement urbaine, témoignant d'une évolution de la configuration sociale du pays. La population urbaine représente en effet 52,3% de l'ensemble, contre 48,3% en 1960 et 39% en 1950 (GUS, 2012, p.71). Pour autant, la population rurale n'a pas décliné durant la période 1950-1970 et s'est même accrue de 570.000 personnes environ : on compte en effet 15 millions de ruraux en 1950 et quasiment 15,58 millions en 1970 (GUS, 2012, p.71).

La population est désormais majoritairement ouvrière : plus de six millions de personnes travaillent dans l'industrie, dont deux millions dans la grande industrie et le bâtiment (Buhler, 1997, p.421). Dans les campagnes, la part des personnes

travaillant hors agriculture a augmenté, passant d'un cinquième des ruraux en 1950 à un tiers en 1974 (Bukraba-Rylska, 2008, p.426). Compte-tenu de la hausse de la population rurale en nombre, on estime qu'au milieu des années 1970, près d'un quart des employés hors agriculture appartiennent également à l'agriculture de type familial (Bukraba-Rylska, 2008, p.426-427). Cette importante part d'ouvriers-paysans témoigne de l'atténuation des frontières entre milieu urbain et rural, elle-même se traduisant à la fois par un mouvement d'urbanisation des campagnes et de ruralisation des villes. Ceci est d'autant plus vrai que dans les villes, la construction de logements a eu du mal à s'adapter à l'industrialisation forcée et à l'arrivée d'une nouvelle population. La Pologne d'alors est « un pays à l'industrialisation accélérée et à l'urbanisation retardée »²⁰⁵. En conséquence, le monde rural est loin d'avoir perdu en importance.

3.4. Les femmes à l'heure du « communisme national » : le retour des épouses et des mères

Entre 1955 et 1959, le nombre de femmes dans l'économie socialisée n'augmente que de 10%, contre 87% pour la période 1949-1955. On compte en 1959 environ 2,17 millions de femmes dans l'économie socialisée non-agricole (Lukazewska-Gibaud, 1964, p.54). Durant la décennie 1960, le taux d'activité des femmes hors agriculture augmente mais atteint seulement 40% en 1970, contre 32,7% en 1960 (Heinen, 1990, p.103), tandis que les femmes représentent 51% de la population. On compte en 1970, 106 femmes pour 100 hommes dans l'ensemble, et même 109 femmes pour 100 hommes en milieu urbain (GUS, 2012b, p.71).

Officiellement, la progression mesurée des femmes dans l'emploi salarié à partir de la fin des années 1950 s'explique par l'atténuation de la politique d'emploi intensive menée par l'Etat. Elle peut s'expliquer également par la diminution progressive de l'emploi dans le textile – secteur traditionnellement féminin - qui se produit depuis l'après-guerre.

Cependant, une explication d'ordre idéologique permet de mieux saisir les raisons du ralentissement de l'emploi féminin. Les femmes, au nom de leurs responsabilités domestiques et familiales, sont les premières victimes du sous-emploi qui caractérise

²⁰⁵ Turowski, Jan. « Model urbanizacji a problemy rozwoju małych miast » [Modèle d'urbanisation et problèmes de développement des petites villes], *Studia socjologiczne*, 1988, n°3 ; Cité par Bukraba-Rylska, 2008, p.427.

le marché du travail à la fin des années 1950. Pour y remédier, le régime effectue un revirement dans sa politique d'emploi, qui jusqu'alors les incitait à rejoindre la main d'œuvre industrielle. C'est désormais un autre discours qui prime, qui les invite à privilégier leur rôle de femme ou de mère au foyer.

« Les mesures d'incitation pour que les femmes intègrent la force de travail n'étaient plus de mise et les discours de glorification des femmes-mineurs et des femmes-maçons qui avaient marqué la première décennie laissèrent la place à des propos insistant sur le rôle de la femme en tant qu'épouse et mère » (Heinen, 1990, p.103).

La politique d'emploi rétablit désormais la différence de genre, en particulier dans l'industrie lourde. A partir de mars 1956, un retrait systématique des femmes des « nouveaux métiers » est entrepris. Les femmes travaillant dans les mines, par exemple, sont progressivement congédiées (Fidelis, 2010, p.219). Une législation « protectrice » à l'égard des femmes est réhabilitée : les amendements de 1951 sont condamnés et en 1957, l'interdiction du travail en souterrain est rétablie pour les femmes²⁰⁶.

Par ailleurs, le plan de 1956-1960 s'appuie sur une main d'œuvre féminine peu qualifiée et surtout, redirigée vers des métiers traditionnellement féminins (textile, industrie alimentaire, industrie laitière). Des listes d'emploi différenciées selon les sexes sont rétablies dans les bureaux pour l'emploi. Ces dernières jouent à l'encontre des femmes, les employeurs manifestant une préférence, dans le recrutement, pour la main d'œuvre masculine (Heinen, 1990, p.103). Les mesures prises dans le cadre du plan quinquennal légitiment ainsi les stéréotypes à l'égard des employées féminines. Aussi, à l'issue du plan quinquennal, au début des années 1960, les emplois industriels faiblement qualifiés ainsi que les postes de bureau les moins élevés sont-ils presque totalement féminisés. Si l'emploi des femmes a progressé, même de manière mesurée, il s'est concentré dans les secteurs les moins rémunérateurs dont il a par ailleurs renforcé la féminisation. La ségrégation des emplois va se poursuivre dans les années 1960, témoignant de la coexistence de deux visions du monde à travers l'emploi féminin, l'un progressiste, l'autre traditionnel.

« After spending two years studying the situation of women in four different factories in Warsaw in the early 1960s, a young Polish sociologist, Janina Waluk²⁰⁷, concluded that women's employment

²⁰⁶ Cette mesure conforte la rigidité existant alors dans le milieu minier dans la conception des rôles des hommes et des femmes. Le mineur est la figure type de la masculinité et symbolise la capacité de l'homme à nourrir sa famille. Qui plus est, l'industrie minière est un bastion de l'économie nationale, ce qui rajoute à l'importance de cette catégorie socioprofessionnelle. L'emploi de femmes dans les mines, et plus précisément en souterrain, était venu « perturber » le prestige de la profession de mineurs.

²⁰⁷ La référence citée est ici : Waluk, Janina. *Placa i praca kobiet w Polsce* [Salaire et travail des femmes en Pologne], Varsovie: Książka i Wiedza, 1965, p.7.

was one of the few areas in which “progress and new models tightly coexist with backwardness, traditional views and customs upheld by a large portion of society” » (Fidelis, 2010, p.242).

Dans les entreprises, l'autogestion ouvrière concédée temporairement par le régime ne bénéficie pas aux femmes. En 1957, elles ne représentent que 6,3% des 80.000 représentants élus dans les Conseils, tandis qu'elles constituent 33% de la main d'œuvre (Fidelis, 2010, p.208).

Enfin, une attention particulière est portée par l'Etat communiste sur de nouvelles formes et possibilités d'emploi pour les femmes, l'objectif étant d'augmenter de 50.000 le nombre de femmes employées dans les coopératives et le travail à domicile, ce dernier consistant en des services tels que cuisine, lessive, ou fourniture de produits « faits maison » aux usines locales (Fidelis, 2010, p.230-231).

Cette politique favorisant la résurgence des stéréotypes de genre dans l'emploi et au sujet des responsabilités domestiques est renforcée par une politique familiale qui prend une tournure plus « maternaliste ». La possibilité de s'absenter à la naissance d'un enfant ou si un enfant est malade n'est offerte qu'aux femmes. Un congé parental gratuit a en effet été introduit en 1968 : il accorde aux mères la possibilité de se retirer pendant douze mois de leur emploi (Szelewa, 2006, p.6)²⁰⁸. Quant aux structures de la petite enfance, elles ne font pas l'objet d'une attention particulière. De ce fait, les taux de prise en charge restent très faibles. Dans les crèches, le taux de prise en charge des enfants de moins de trois ans atteint seulement 4,7% en 1970 (Inglot, Szikra, Raț, 2011, p.12). Dans les maternelles, le taux de prise en charge augmente, certes, entre 1960 et 1970, mais il passe de moins de 15% des enfants éligibles à 29,5%, soit moins d'un tiers des enfants (Inglot, Szikra, Raț, 2011, p.13). C'est en milieu rural que la progression est la plus faible : sur la période 1959-1968, le nombre d'enfants fréquentant la maternelle a augmenté de moins de 20% dans les campagnes ; elle n'a pas atteint un tiers, ceci dit, dans les villes (Inglot, Szikra, Raț, 2011, p.13).

²⁰⁸ D'après T.Inglot, D.Szikra et C.Raț, l'introduction du congé parental est motivée à la fois par la hausse rapide du nombre de femmes ayant des enfants dans l'emploi à partir de 1960, la baisse de la prise en charge des enfants par les familles (seulement 18% des mères actives professionnellement et 30% des mères seules pouvaient alors compter sur l'aide d'un proche, comme la grand-mère, à la fin des années 1960), et enfin, par les inquiétudes des employeurs devant l'absentéisme des femmes lié à leur rôle de mères (Inglot, Szikra, Raț, 2011, p.11).

Clairement, la période du « communisme national » des années 1950-1960 est celle du retour de l'homme seul pourvoyeur de ressources et de la femme épouse ou mère au foyer. Le « double fardeau » des femmes est dénoncé dans la presse de l'époque comme une conséquence négative du stalinisme, qui a obligé les femmes à exercer un emploi salarié. Celui-ci serait finalement incompatible avec leurs responsabilités traditionnelles.

Pourtant, ce n'est pas sur le retrait total des femmes de la sphère de l'emploi que le régime s'appuie, mais plutôt sur leur « réorientation » vers des emplois typiquement féminins et subordonnés. Tout simplement parce que la population féminine constitue une part non négligeable de la main d'œuvre, dont le régime a malgré tout besoin. Comment expliquer l'incitation au retrait des femmes dans la sphère privée, quand le fonctionnement de l'économie communiste exige le maintien des femmes dans l'emploi ?

Les raisons relèvent encore une fois de l'histoire. Les mesures prises en faveur de l'emploi des femmes dans l'industrie durant l'ère stalinienne - qu'il s'agisse de l'usage intensif de la main d'œuvre féminine, notamment rurale, ou de l'emploi des femmes dans des professions « d'hommes » - ont été perçues comme le symbole de l'imposition du modèle soviétique sur le modèle traditionnel national.

« In the popular mind, mass female employment and women in men's jobs were the most powerful symbols of the hated system – the ultimate violation of the proper social order » (Fidelis, 2010, p.216).

« Reconfigurer » ou rétablir les rôles de genre dans un sens plus conforme à la tradition, au lendemain de la période stalinienne, fait partie de cette recherche d'une voie spécifique vers le communisme et d'une volonté de se différencier des Soviétiques. Il s'agit par cet intermédiaire de réaffirmer les principes de l'identité nationale voire même, de rétablir une parcelle de souveraineté. Les rapports de genre se trouvent encore une fois au cœur de la lutte incessante du pays pour sa souveraineté et la défense de sa culture, même si cela freine l'avancée des femmes dans l'emploi salarié.

« For many Poles, reforming the system meant not only restoring the primary roles of women as reproducers and men as breadwinners. It also meant reclaiming those roles for the immutable and inevitable "nature" that Stalinism supposedly sought to violate » (Fidelis, 2010, p.236-237).

Se trouvant ainsi mêlées à des questions d'ordre identitaire et politique, et non plus seulement économiques, les femmes ont été, sur plusieurs points et malgré les nombreux torts du stalinisme, les « perdantes » de cette transition vers un régime plus souple.

4. LES ANNEES 1970

Edward Gierek succède à W.Gomułka au pouvoir en 1970, suite aux révoltes ouvrières des chantiers navals de la Baltique. Gierek entreprend d'assouplir en apparence le régime et de moderniser le pays, dans le cadre d'une stratégie de « développement dynamique » (Buhler, 1997, p.475) et de l'édification d'une « deuxième Pologne », selon les termes de l'époque, objectif qui ne remet pas en cause fondamentalement le système pour autant.

4.1. Une politique d'industrialisation et d'emploi qui engendre des contestations sociales

Des mesures sociales sont prises dans un premier temps, que sont la hausse du salaire minimum, des allocations familiales, des retraites et des salaires les plus faibles. Cependant l'insatisfaction sociale n'est pas retombée depuis les évènements de la Baltique, et suite à l'annonce d'une hausse des prix des produits alimentaires, des arrêts de travail sont déclenchés à Łódź dans l'industrie textile, ou encore sur le port de Szczecin. En février 1971, des grèves éclatent et se propagent dans les usines de Łódź. Elles commencent dans une usine de chaussures pour gagner ensuite des ateliers textile : les ouvriers – qui sont en majorité des ouvrières – réclament des hausses de salaire de 20% :

« Le terreau est fertile : des dizaines de milliers d'ouvriers – des femmes pour la plupart – travaillent là, dans des usines textiles dignes des romans de Zola, pour des salaires mensuels à peine supérieurs à 2000 zlotys – 20% en dessous de la moyenne nationale » (Buhler, 1997, p.471).

Le mouvement se propage bientôt à toutes les grandes entreprises de la ville. Les hausses de prix sont finalement annulées en mars 1971 et le travail reprend.

Le plan quinquennal 1971-1975 est révisé. Il est prévu de rediriger une partie des ressources de l'industrie lourde vers l'industrie de consommation, l'agriculture mais aussi le logement. Les taux de croissance sont réévalués et une hausse des salaires réels de 18% est annoncée. Une « politique de l'offre » est lancée pour résoudre la pénurie de biens de consommation : elle s'appuie sur la « réconciliation » avec le monde paysan, après la phase de socialisation lancée par Gomułka.

Dans l'industrie, le mot d'ordre est la modernisation de l'appareil de production, ce qui va passer par des transferts de technologie occidentale facilités par un certain réchauffement des relations Est-Ouest sur la scène diplomatique. L'essentiel

bénéficie toutefois à l'industrie lourde et la métallurgie, tandis que l'industrie légère et agro-alimentaire est délaissée. De même, les investissements augmentent de 20-25% par an et de nouveaux chantiers sont lancés, mais c'est l'industrie lourde qui continue d'être privilégiée (Buhler, 1997, p.477).

Dans l'ensemble, le plan quinquennal 1971-1975 prévoit la création de 1,8 millions d'emplois. Il s'agit d'absorber la génération du baby-boom d'après-guerre, tout en respectant l'adage du plein emploi.

L'ouverture à l'ouest permet à la Pologne de multiplier les emprunts²⁰⁹. Dans un premier temps, cela engendre une « euphorie financière » dans le pays et les salaires augmentent rapidement, sauf pour les retraités (habituels « laissés pour compte » de la société). Cependant la hausse cumulée des salaires, de 41% entre 1971 et 1975 (Buhler, 1997, p.481), est inégalement répartie, bénéficiant avant tout aux travailleurs de l'industrie lourde, à l'instar des mineurs de Silésie. Malgré tout, le niveau de vie et de consommation de la population augmente, l'approvisionnement s'améliore et l'écart urbain-rural se réduit, contribuant à faire de cette époque, dans l'imaginaire collectif, l'une des plus agréables de l'histoire récente : d'après un sondage réalisé en 1999 par l'institut TNS OBOP, 56% des hommes et des femmes interrogés citaient la période de Gierek (1971-1980) comme étant celle où l'on vivait le mieux²¹⁰ (TNS OBOP, 2000, p.11).

A partir de 1974, la situation se détériore de nouveau. De nouvelles pénuries de denrées alimentaires se font sentir, et la crise du logement s'accroît. Dans les entreprises, la « discipline du travail » se relâche, les vols et la corruption se multiplient. L'alcoolisme touche sept fois plus de personnes en 1975 que dix ans auparavant. Plus que la situation économique aggravée par les mauvaises récoltes de 1974 et la conjoncture mondiale, c'est le système politique lui-même qui est au cœur de la crise :

« Sans doute le retournement mondial de conjoncture de 1974 et la détérioration des termes de l'échange qui s'est ensuivie pour la Pologne – en janvier 1975, l'URSS relève de 130% le prix du pétrole facturé à ses alliés avant de plafonner, en 1976, ses livraisons – ou la fatalité de mauvaises récoltes y sont-ils pour quelque chose. C'est cependant dans la nature même du système politico-

²⁰⁹ Cela aboutira à endetter considérablement la Pologne : de 6 milliards de dollars en 1975, la dette approche les 20 milliards de dollars à la fin de 1979 (Buhler, 1997, p.539).

²¹⁰ Parmi les périodes suivantes : l'entre-deux guerres (1918-1939), l'immédiate après-guerre (1945-1955), la période Gomułka (1956-1970), la période Gierek (1971-1980), la période entre l'état de guerre et le début des changements (1981-1989), et la décennie 1990 (1990-1999). Il faut sans doute tenir compte, dans ce choix, des difficultés vécues par la population au moment où le sondage a été réalisé (1999) (TNS OBOP, 2000, p.11).

économique et dans l'incompétence des dirigeants du pays que résident avant tout les causes de la dégradation » (Buhler, 1997, p.506).

Au niveau de la production industrielle, des considérations de prestige et de pouvoir font loi au détriment de la rationalité économique. L'industrie légère, dont le textile souffre, d'une importante sous-modernisation.

Suite à l'annonce d'une nouvelle hausse des prix dans le cadre du plan quinquennal 1976-1980, des grèves ouvrières éclatent dans les grandes villes du pays comme Varsovie, Gdańsk, Łódź, Wrocław, Szczecin ou encore Poznań, puis dans des villes plus moyennes. Ces grèves aggravent encore davantage la situation de crise au sein du pouvoir politique. En parallèle émerge, à partir de 1976, une action syndicale libre, avec la création du KOR (Comité de défense des ouvriers). Cette dernière est suivie par la Charte des ouvriers, en 1979, qui définit une stratégie de création d'un mouvement ouvrier indépendant du pouvoir.

4.2. Les mesures touchant le territoire administratif et économique

Au niveau du maillage territorial et de l'administration locale, une réforme importante intervient en 1973. Celle-ci renforce le rôle de l'échelon communal dans la coordination de l'activité économique et sociale locale (Maurel, Halamska, 2006, p.46), échelon qui retrouve le nom de *gmina*. En 1975, le *powiat* disparaît, tandis que les voïvodies (régions) sont réduites en superficie et multipliées en nombre : le territoire se compose désormais de 49 voïvodies. C'est la *gmina* qui désormais devient le relai d'un mode de gestion centralisé et bureaucraté (Maurel, Halamska, 2006, p.46)²¹¹.

S'agissant du développement économique, la prérogative toujours accordée à l'industrie lourde favorise un processus de concentration dans quelques zones, que ne compense pas le mouvement engagé précédemment en faveur de l'industrialisation des régions les plus dépourvues. Les grandes agglomérations industrielles bénéficient en priorité de l'essor économique et social constaté au début de la décennie 1970. La

²¹¹ Au moment où le territoire polonais se fragmente et qu'augmente ainsi le contrôle de l'Etat sur celui-ci, plusieurs pays occidentaux adoptent la tendance inverse, initiant des processus de décentralisation en créant des unités régionales plus larges. C'est le cas de la France, de l'Espagne et de l'Italie. Ces processus s'accordent avec le contexte de restructuration économique de ces pays, qui s'orientent progressivement vers un développement fondé sur la connaissance (*knowledge-oriented*) et moins vers l'industrie et l'agriculture (*resource-oriented*). A l'inverse, le maintien d'un modèle économique fondé sur l'industrie lourde dans les pays de l'Est communistes ne crée pas de besoin en décentralisation (Gorzela, 2001, p.3).

politique menée ne remet donc pas en cause la répartition spatiale des industries, et le territoire reste fortement déséquilibré.

4.3. Les allers-retours de la politique agricole

Les premiers temps du régime de Gierek se caractérisent par une volonté de « réconciliation » avec le monde paysan. L'agriculture doit pouvoir servir l'objectif d'amélioration du niveau de vie et de la consommation des habitants. Un certain nombre de concessions sont accordées²¹². Associées à des conditions météorologiques favorables, ces mesures permettent à la production agricole de repartir à la hausse. Il n'est pourtant pas question de remettre en cause l'objectif de socialisation de l'agriculture. Aussi, à partir de 1973-1974, le contrôle se renforce à nouveau sur l'agriculture privée, d'où une décennie d'alternance entre politique plus consensuelle et politique restrictive :

« Le pouvoir souffle alternativement le chaud et le froid, des replis tactiques succédant à de brusques et démonstratives avancées de la socialisation » (Maurel, 1989, p.159).

D'ailleurs, dans le cadre de la politique de « modernisation » de la Pologne de Gierek, la petite agriculture privée, archaïque, sous-équipée et peu productive, n'a pas toute sa place. La politique de l'Etat consiste dès lors à renforcer la socialisation indirecte et simultanément, reprendre la socialisation directe²¹³. En parallèle, le soutien de l'Etat est de plus en plus réservé aux structures collectives et aux « bons agriculteurs » (Maurel, 1989, p.161), tandis que les « autres » (les petits paysans privés) sont systématiquement discriminés.

La socialisation indirecte consiste en la mise en place, par le régime, de moyens détournés destinés à affaiblir la paysannerie privée. Les paysans sont ainsi discriminés dans l'affectation des moyens de production tels que machines, engrais, pesticides, semences, etc., dont l'Etat détient toujours le monopole de la distribution. Ce mécanisme évite au régime de s'attaquer de front au monde paysan. A partir de

²¹² Rehaussement des prix d'achat du lait et de la viande, suspension des livraisons obligatoires de céréales, pommes de terre et bétail, réintroduction du droit d'acheter des machines de manière privée pour les paysans individuels, reconnaissance des titres de propriété des petites parcelles, assistance médicale gratuite accordée aux paysans, etc.

²¹³ La socialisation directe de l'agriculture consiste en la création, le renforcement, l'agrandissement des structures collectives (coopératives, groupes d'agriculteurs, fermes d'Etat). Le principe de la socialisation indirecte est le suivant : « Les impératifs de progrès technique et social (revenu compris) conduiraient les exploitations privées à s'intégrer spontanément et de plus en plus étroitement dans les rapports marchands avec la sphère socialisée et industrielle de l'économie. Ainsi, par l'intermédiaire des prix, du crédit, des contrats d'approvisionnement et d'écoulement et des services mécaniques achetés, elles deviendraient de plus en plus strictement contrôlables et orientables indirectement par cette sphère [...] » (Pouliquen, 1980, p.62).

1973, par ailleurs, la propagande en faveur de l'agriculture socialisée repart de plus belle : l'efficacité des fermes d'Etat (PGR) est vantée, quand bien même les rendements à l'hectare de l'agriculture privée, moins bien équipée pourtant, sont 15 à 20% supérieurs à ceux des PGR (Buhler, 1997, p.479). Une campagne de socialisation des terres est relancée :

« Loin d'être un but stratégique dont on différerait la réalisation, [la socialisation de l'agriculture] est présentée comme la solution logique aux problèmes structurels. La reconstruction technique de l'agriculture passe par la transformation socialiste des rapports de production » (Maurel, 1989, p.160).

L'Etat tente toujours d'affaiblir les paysans en approvisionnant en priorité le secteur socialisé en moyens de production : en 1974, le secteur privé, qui couvre 80% des terres, ne dispose que de 45% des machines agricoles et utilise deux fois moins d'engrais par hectare que le secteur collectivisé (Buhler, 1997, p.479).

Par ailleurs, des mesures en matière de retraites et de politique foncière sont introduites, dont l'objectif est de dissuader l'auto-provisionnement, de stimuler la production et de favoriser les structures collectives. Des cotisations obligatoires sont imposées pour financer la caisse de retraite des agriculteurs, quand bien même les petits paysans en sont exclus²¹⁴. Cette mesure entraîne la levée de protestations dans le monde rural, à l'instar de celles qui secouent les différentes villes et bastions industriels. En 1978, un Comité d'autodéfense paysanne est créé à Lublin, à l'Est du pays, puis d'autres sont créés dans plusieurs villes ou villages de Pologne, en particulier dans les régions à dominante agricole. Un comité d'autodéfense apparaît ainsi à Rzeszów (Podkarpackie).

La politique agricole et ses allers-retours se sont traduits par une profonde inefficacité dans la production. Du fait des pénuries et ruptures d'approvisionnement en moyens de production et biens d'équipement, d'une répartition réglementée et fixée par l'Etat, et affectée en priorité au secteur socialisé, l'agriculture individuelle privée témoigne d'un retard technique et d'une inefficacité économique, en particulier dans les régions où elle est la plus morcelée. L'agriculture socialisée, elle, a bénéficié de tous les avantages (crédits, machines, aliments pour le bétail, etc.) ; pour autant, l'important gaspillage de ressources opéré dans ses structures se traduit par une

²¹⁴ Cette mesure fait suite à la loi sur les retraites de 1977 : celle-ci permet à tout agriculteur de bénéficier d'une retraite dès lors qu'il transmet son exploitation à un successeur et a commercialisé sa production à hauteur d'au moins 15.000 zlotys à des unités de l'agriculture socialisée, pendant au moins 25 ans pour les hommes et 20 ans pour les femmes. La retraite versée dépend de la production écoulée durant les cinq dernières années d'activité. De fait, cette loi écarte les petits exploitants qui fonctionnent par auto-provisionnement, vendent peu et qui plus est, sur le réseau privé.

production à l'hectare encore plus faible que celle de l'agriculture privée. Aux dires de M-C.Maurel, les « piètres performances » du secteur socialisé expliquent l'échec de la politique de socialisation directe, davantage que le ressentiment paysan (Maurel, 1989, p.179). En 1974, l'agriculture polonaise fait face à une mauvaise récolte et le pays doit importer des biens alimentaires.

Par ailleurs, la politique foncière a conduit à l'agrandissement du secteur socialisé qui s'est accru de près d'un million d'hectares durant la décennie 1970. En 1980, l'agriculture socialisée représente 25,5% de l'ensemble du secteur, 19,5% étant tenus par les fermes d'Etat (PGR). L'agriculture privée a diminué en importance dans le secteur : elle en représente 74,5% en 1980, contre 83,4% dix ans auparavant, et près de 90% en 1950 (Maurel, 1989, p.170). En même temps, si l'assise foncière paysanne a été réduite, la restructuration voulue par le régime ne s'est pas produite : le nombre d'exploitations privées a diminué, mais la superficie moyenne des exploitations est restée inférieure à 5 hectares. La structure agricole tend même à se polariser, entre d'un côté de grandes exploitations de plus de 15 hectares et de l'autre, de très petites exploitations de moins de deux hectares. Ce sont finalement les exploitations intermédiaires moyennes (2 à 5 hectares et 5 à 7 hectares) qui sont pénalisées.

Répartition de la surface agricole utile (SAU), en %, entre 1950 et 1980

	SECTEUR SOCIALISE				SECTEUR PRIVE	SAU (millions d'ha)
	Total secteur socialisé	Fermes d'Etat	Coopératives de production	Cercles agricoles		
1950	10,4	9,6	0,8	-	89,6	20,4
1960	13,1	11,9	1,2	-	86,9	20,4
1970	16,6	15,1	1,3	0,2	83,4	19,5
1980	25,5	19,5	4,0	1,4	74,5	18,9

Source : Maurel, 1989, p.170.

Le renforcement des très petites exploitations a favorisé celui du statut d'ouvrier-paysan (pluriactivité). A la fin de la décennie, 30% des exploitations disposent de moins de deux hectares et sont gérées par des ménages pluriactifs (Maurel, 1989, p.171). La pluriactivité est la plus répandue dans les régions du sud et du sud-est du pays, là où le morcellement des terres est le plus fort et où les exploitations, qui sont de taille micro, ne servent principalement qu'à l'autosubsistance des familles. Dans ces régions, le processus de concentration foncière a été le plus lent et le plus inefficace. La permanence d'exploitations de type non marchand dans ces régions va de pair avec le surpeuplement rural qui y existe de tout temps, ainsi qu'avec un profond retard technique. Mais elles permettent aux petits paysans d'échapper aux

diverses restrictions imposées par l'Etat. La micro-exploitation est ainsi, selon M-C. Maurel, le moyen et l'expression de la résistance paysanne face aux tentatives d'asservissement :

« Le développement de l'activité extérieure tend à devenir l'alternative généralisée à une inaccessible concentration/modernisation. Echappatoire d'une réserve paysanne qui se heurte au blocage structurel, la pluriactivité des familles paysannes assure en retour la survie des petites exploitations. [...]. Forme ultime de la ruse paysanne, ou juste effet en retour d'un sort trop longtemps adverse, la micro-exploitation témoigne d'une belle résistance ! » (Maurel, 1989, p.175).

4.4. Des politiques favorisant la conciliation travail-famille pour les femmes

Les années 1970 sont marquées par l'arrivée de la génération du baby-boom d'après guerre sur le marché de l'emploi. La génération de femmes arrivant sur le marché témoigne d'un niveau éducatif supérieur aux générations précédentes. En effet, les dépenses en politique d'éducation et pour la culture ont augmenté dès les années 1950, de même que le nombre d'établissements et d'institutions d'enseignement et que le nombre d'élèves et d'étudiants. Conçues initialement pour fournir aux entreprises davantage de personnes de formation technique et professionnelle, les politiques éducatives ont eu pour effet, non recherché particulièrement, d'améliorer le niveau éducatif des femmes. Les hommes fréquentent davantage les écoles professionnelles, de durée plus courte, tandis que les femmes les surpassent en nombre dans l'enseignement supérieur. Ceci a créé un déséquilibre éducatif entre hommes et femmes au profit de ces dernières (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.4).

Néanmoins, les femmes des années 1970 rencontrent aussi de plus grandes difficultés à concilier travail et famille. Le délaissement des structures de garde par les pouvoirs publics dans les années 1960 entraîne des carences en la matière, sous la forme de manque de places dans les crèches et les maternelles. En 1970, on compte 134 enfants pour 100 places disponibles dans les crèches (Szelewa, 2006, p.7). Le régime de Gierek décide d'investir davantage dans les services de garde et en fait même la promotion (Inglot, Szikra, Rał, 2011, p.12). On assiste à une nouvelle période d'accélération des services de garde, depuis la période 1949-1956, si bien qu'en 1980 le taux de prise en charge des 3-6 ans atteint presque les 50% (son pic sera atteint en 1985, avec 50,2%) (Szelewa, 2006, p.7).

En même temps, le congé maternité payé est rallongé à 16 ou 18 semaines (selon qu'il s'agisse du premier ou du deuxième enfant), tandis que le congé maternel

introduit en 1968 et valable 12 mois, est rallongé à trois ans mais n'est pas payé. Un congé payé de soixante jours par an est également accordé aux mères pour garde d'enfant malade (Heinen, 1990, p.104). Ces mesures d'articulation travail-famille ne s'adressant qu'aux femmes, elles témoignent de l'assignation des femmes aux tâches et aux fonctions relevant de la sphère privée. Ainsi, la politique à l'égard de l'emploi des femmes du régime de Gierek est fortement ambiguë : accent mis sur les structures de garde d'un côté, incitation au retrait des femmes de l'autre (solution au problème posé par l'arrivée de la génération baby-boom sur le marché du travail). La première mesure étant malgré tout insuffisante, c'est bien au retrait des femmes que la politique menée par l'Etat aboutit : le taux d'activité des jeunes femmes (20-29 ans) diminue durant la décennie, tandis que le taux de femmes actives se situe en 1978 à 45,4%, soit un point de moins qu'en 1970 (Wrzochalska, 2006, p.35-36).

5. LES ANNEES 1980 : MOUVEMENTS OUVRIERS ET MISE A L'ECART DES FEMMES

5.1. La *Matka Polka* au cœur des revendications ouvrières

La décennie 1980 est marquée par l'affirmation du mouvement ouvrier, à travers l'émergence puis la montée en puissance du syndicat *Solidarność*, enregistré officiellement en novembre 1980, et par une vague de grèves régulières dans tout le pays. Ces grèves signent les limites de la politique menée depuis plusieurs décennies, qui a abouti à une situation économique catastrophique : inflation grandissante, pénurie de biens de consommation, salaires dérisoires, etc. Néanmoins, tandis que les grèves des années 1970 avaient un caractère principalement économique (demandes de hausses de salaires, réduction des horaires de travail), celles de 1980 prennent une tournure économique et politique.

Sans surprise, les foyers déclencheurs des grèves sont le plus souvent des bastions de l'industrie lourde : chantiers navals de Gdańsk, Gdynia et Sopot en août 1980 (les grèves se propagent ensuite dans de nombreuses villes du pays : Szczecin, Cracovie, Skawina, Łódź, Wrocław, etc.), sidérurgistes de la Huta Warszawa en décembre 1980 (la grève est évitée de justesse), mines de charbon de Silésie en décembre 1981. De même à partir de décembre 1981, avec l'application de la loi martiale et alors que les leaders de *Solidarność* sont arrêtés et internés, les mouvements se poursuivent dans les grandes entreprises dans lesquelles le syndicat reste malgré tout vigoureux :

chantiers navals de Gdańsk et de Szczecin, aciéries de Cracovie, mines de Huta Katowice, mines de Haute Silésie, etc.

Le mouvement de protestation ouvrière s'est également étendu à l'industrie légère (textile), dans laquelle les femmes sont massivement présentes, les mères de famille s'ajoutant aux revendications. Ces dernières sont essentiellement liées aux pénuries alimentaires, notamment de viande²¹⁵ : les marches et grèves se succèdent en 1981 à Kutno (actuelle voïvodie de Łódź), puis à Łódź même, Chodaków et Żyrardów (actuelle Mazovie), Piotrków Trybunalski et Tomaszów Mazowiecki (voïvodie de Łódź).

La population ouvrière féminine n'est donc pas absente des manifestations. Sur le chantier naval de Gdańsk, c'est d'ailleurs le licenciement de l'une des ouvrières, Anna Walentynowicz, qui a conduit à l'éclatement de la grève puis au déclenchement des négociations avec le gouvernement. A.Walentynowicz est devenue le symbole, vite oublié cependant, des grèves de Gdańsk. Née dans une famille pauvre de paysans dans l'actuelle Ukraine, elle bénéficie au début de sa carrière de la politique stalinienne des nouveaux métiers pour les femmes, menée dans le cadre de l'industrialisation massive. Dans les années 1950, elle obtient le titre d'héroïne du travail en tant que soudeuse. Elle rejoint ensuite le chantier naval de Gdańsk, dans lequel elle exerce en tant que soudeuse et conductrice de grue. Déçue par les Jeunesses communistes dans lesquelles elle s'était engagée, elle rejoint la Ligue des Femmes du chantier naval (organisation de femmes affiliée au régime) dont elle prend la direction. Elle y fait le constat de la corruption régnant chez les leaders du parti, et de la marginalisation permanente des femmes sur le lieu de travail. Son engagement et sa dénonciation des irrégularités dans l'entreprise lui valent des avertissements de la part des services de sécurité. Elle s'engage activement dans la création d'un syndicat libre dès 1978. Harcelée par les services de sécurité, elle est finalement licenciée en août 1980, à cinq mois de la retraite. Le retour d'Anna Walentynowicz dans l'entreprise devient la première revendication des grévistes du chantier naval²¹⁶. Mais selon M.Fidelis, plus qu'une figure du mouvement gréviste ouvrier, Walentynowicz incarne la déception des femmes à l'égard de la politique soi-

²¹⁵ Les grèves de juillet 1980 ont été déclenchées par une hausse des prix de la viande, introduite par l'Etat, dans les épiceries fines, les cantines et les buffets existant dans les entreprises (Jarosz, 2009, p.194).

²¹⁶ Fidelis, 2010, p.247-248 ; www.ludzie.wprost.pl/sylwetka/Anna-Walentynowicz/ (consulté le 23/09/2013).

disant égalitariste des gouvernements communistes (Fidelis, 2010, p.247). Néanmoins, les femmes vont rapidement être « éclipsées » de l'essentiel des protestations qui auront une très nette dominance masculine, de même qu'elles le seront lorsque les leaders de Solidarité obtiendront le pouvoir à la fin 1989.

La politique à l'égard de l'emploi s'exprime principalement à travers les revendications des ouvriers qui font l'objet de négociations avec le gouvernement. Les demandes portent sur des hausses de salaire ou par exemple, sur l'obtention de samedis libres. En août et septembre 1980 des accords sont signés à Gdańsk et à Szczecin. Ils entérinent notamment la création d'un syndicat libre, indépendant et autogéré, ainsi que le respect du droit de grève. Mais ils contiennent également certains dispositifs de politique familiale, tels que les congés parentaux payés, une plus grande implication de l'Etat dans la construction de crèches et pépinières, la hausse des salaires des nourrices (Reading, 1992, p.62), et l'alignement des allocations familiales sur celles dont bénéficient les officiels du parti, les militaires et la police (Inglot, Szikra, RaŃ, 2011, p.17). Bien que la hausse des allocations familiales et des congés parentaux payés soit accordée en 1981, elle l'est sous condition de revenus, et concernant le congé parental, avec des restrictions vis-à-vis du père. Elle l'est également sous condition de conjoncture économique, et certains suggèrent d'établir une préférence pour les plus pauvres²¹⁷. *De facto*, cela revient à englober désormais la majorité de la population (Inglot, Szikra, RaŃ, 2011, p.18). Quant à la construction de crèches, elle n'augmentera que de manière dérisoire durant la décennie : en 1989, il n'existe que 37 crèches supplémentaires par rapport à 1981,

²¹⁷ La pauvreté, qui officiellement n'existait pas sous le communisme, a dès les années 1970 été l'objet d'une attention de la part des pouvoirs publics, en réalité. Ainsi, sous l'ère Gierek a été introduite pour la première fois une structure à deux étages dans le versement des allocations familiales, un soutien plus important étant accordé aux familles aux plus faibles revenus, et davantage de fonds attribués à l'assistance sociale. Dès cette époque a semble-t-il émergé une catégorie, encore non institutionnalisée cependant, de travailleurs pauvres (Inglot, Szikra, RaŃ, 2011, p.13). La pauvreté s'est accentuée dans les années 1980. C'est d'ailleurs dans les années 1980 qu'a été introduit le « minimum social », indicateur fixé chaque année depuis par l'Institut du Travail et de la Politique sociale (*Instytut Pracy i Spraw Socjalnych*, IPISS), et qui indique un seuil en dessous duquel se trouve un espace de pénurie et de pauvreté potentiel. Le syndicat Solidarité exige alors que la pauvreté soit prise en compte par les autorités et que le minimum social soit calculé régulièrement. Dès lors, de premières études vont être réalisées sur les inégalités et les conditions de vie de la population (Golinowska, 2009, p.245). On relève que les personnes âgées, dont les retraites ou pensions sont particulièrement faibles, appartiennent alors aux couches les plus pauvres du pays (contrairement aux engagements pris en 1982, les retraites et pensions n'ont pas été indexées à l'inflation) (Golinowska, Gardawski, 2005, p.15). Le minimum social est devenu l'une des mesures de la pauvreté. Il est toujours calculé aujourd'hui, mais ne sert plus aux publications de l'Office des statistiques (GUS), qui fournit les données sur ce phénomène. La pauvreté est mesurée désormais à travers trois autres seuils.

et le taux d'enfants pris en charge ne dépasse pas 5% (Inglot, Szikra, Rał, 2011, p.12-13).

A travers ces dispositifs de politique familiale, demandés par les hommes mais aussi par les femmes du mouvement, c'est la figure de la *Matka Polka* qui refait surface, et à laquelle les femmes elles-mêmes se plient. Dans un contexte de lutte pour la liberté et l'indépendance syndicale, et derrière celle-ci, pour la Nation toute entière, ce sont d'abord la défense de la Pologne en tant que nation (et donc contre le socialisme) et la famille qui sont mises en avant. Les accords signés par le syndicat durant la décennie 1980 ne contiennent aucune mesure spécifique pour les femmes dans l'emploi ni par exemple, en termes de représentation politique. Les questions touchant les femmes sont abordées sous l'angle de la maternité ou des obligations domestiques, telles que la charge qui incombe aux femmes de faire la queue devant les magasins d'alimentation. Le problème de l'accès des femmes à la vie publique et économique, dans un sens plus égalitaire, est écrasé sous la figure de la « mère polonaise ».

Encore une fois, cependant, cette figure brandie par les représentants et les membres de *Solidarność* ne se trouve pas en opposition totale avec les politiques du régime communiste des années 1980, notamment en matière familiale. L'accent sur la famille est conforme, également, à la doctrine de l'Eglise catholique dont la force décuple durant la décennie 1980.

Le rôle de l'Eglise dans la résistance au régime communiste, en effet, n'a cessé de monter en puissance depuis 1945. L'Eglise est très vite apparue comme le seul espace de liberté pour la société et dès lors, « le lieu privilégié de questionnement de la légitimité du système » (Michel, 2007, p.378). Cette importance culmine à la fin de la décennie 1970 : l'Eglise, la société et la Nation sont indissociables. L'élection du pape Jean-Paul II en 1978 au Vatican et sa visite en Pologne en 1979 renforcent ce sentiment d'unité, dans l'opposition à l'Etat-Parti totalitaire. Si l'influence de l'Eglise s'amointrit légèrement lors de l'avènement de *Solidarność* en 1980-1981 (le syndicat prenant le relais, en quelque sorte, dans le rôle de défenseur de la Nation), elle retrouve sa vigueur après l'introduction de la loi martiale. L'Eglise redevient le refuge et le rempart de la société contre l'Etat. A la fin de la décennie 1980, son prestige, immense, lui confère d'autant plus de légitimité à intervenir dans les affaires

politiques et sociales que ses positions sont défendues par le leader de Solidarność et futur président de la République, Lech Wałęsa.

La crise des années 1980, déjà initiée durant la décennie précédente, a ainsi renforcé l'importance de la famille. Conjugée aux difficultés économiques (attentes devant les magasins) et à la pénurie constante de places dans les structures de garde, elle entraîne une nouvelle baisse du taux d'activité des femmes. La part des femmes actives tombe en 1988 à 43,2%, contre encore 45,4% dix ans plus tôt (Wrzochalska, 2006, p.36). Le retrait de l'emploi concerne principalement les jeunes femmes de 20 à 34 ans, les habitantes des villes ainsi que les femmes rurales qui exercent hors de l'agriculture.

5.2. Contestations en milieu rural : la défense des traditions

Les contestations de la décennie 1980 se sont aussi élargies à la classe paysanne. Même si leurs revendications ont été plus discrètes que celles du mouvement ouvrier, les paysans, qui disposent en 1980 des trois quarts des terres disponibles, se sont également mobilisés pour faire reconnaître leurs droits. En ce sens, une « alliance » s'est formée entre les deux classes que le régime communiste s'était évertué à opposer.

La crise des années 1980 a d'ailleurs une origine « alimentaire », liée aux difficultés d'approvisionnement qui elles-mêmes découlent des inconstances et incohérences de la politique agricole. Dès 1980 plusieurs mouvements se forment, dont le plus actif est Solidarité rurale, basé essentiellement dans le sud du pays. La mobilisation paysanne aboutit aux accords de Rzeszów en février 1981 (équivalent des accords de Gdańsk ouvriers), au cours desquels s'unifient les différents mouvements ruraux (en particulier Solidarité rurale et Solidarité paysanne). Les accords de Rzeszów sont aussi l'occasion, pour le mouvement paysan, d'émettre une liste de revendications : celles-ci visent à défendre l'agriculture individuelle privée, à rétablir ou reconnaître ses droits et à faire en sorte qu'elle soit traitée de manière égale à l'agriculture socialisée, dans l'affectation des ressources notamment.

Plus que des mesures juridiques ou économiques, c'est un « projet social » et un système de valeurs que porte le mouvement, à l'opposé du modèle social et économique porté par le régime (Maurel, 1989, p.190). Il est à noter que l'objectif

principal des paysans est de défendre « l'agriculture familiale », l'exploitation familiale étant « l'affaire de toute la Nation »²¹⁸. La « famille » se trouve ainsi au cœur de la défense de la culture paysanne, elle-même composante essentielle de l'identité nationale polonaise. En outre, si les mesures prônées lors des négociations de Rzeszów ne possèdent aucune dimension égalitaire (autre que l'égalité entre agriculture privée et agriculture socialisée), à l'instar d'ailleurs de celles de Gdańsk, certains points font référence aux dispositifs de conciliation et donc, à la possibilité pour les femmes d'assumer leur « double fardeau » de travail agricole et de travail domestique : dans la liste des revendications figurent en effet le développement de crèches et maternelles adaptées à la spécificité du travail agricole (Maurel, 1989, p.189). L'appui du mouvement sur le catholicisme est manifeste à travers l'exigence de pouvoir développer des lieux de culte et de créer des crèches et maternelles confessionnelles (Maurel, 1989, p.190).

Le mouvement Solidarité dans les milieux ruraux a d'ailleurs pour vocation de réhabiliter la classe paysanne, dénigrée et méprisée par le régime. Pour cela, il s'appuie sur des exemples insurrectionnels historiques et sur les valeurs catholiques, ce qui inévitablement, se traduit par des normes de genre traditionnelles. Néanmoins, c'est plus généralement la confrontation de deux schémas, l'un centralisé et autoritaire, l'autre autogéré et partant de coopérations spontanées formées à la base, qui s'opposent à travers la confrontation Etat-paysans. Comme le souligne M.C.Maurel :

« L'importance du fait religieux dans la campagne polonaise est souvent tenue pour un indice de conservatisme social et d'arriération culturelle. En formulant les choses autrement, il faut sans doute admettre que l'Eglise a été un puissant facteur de conservation du système de valeurs sur lequel repose la société paysanne et qui lui a permis de résister aux forces qui cherchaient sa désintégration. Le conflit entre l'Etat socialiste et la paysannerie est d'abord l'affrontement entre deux systèmes de valeurs, deux conceptions du travail et de son organisation sociale » (Maurel, 1989, p.206).

Avec l'introduction de la loi martiale, l'ordre est rétabli dans les campagnes et les administrations locales. Cependant, une loi votée en mars 1982 modifie le code civil pour garantir désormais « la propriété et la protection des exploitations agricoles individuelles, constituant un élément stable et égal en droit du régime social et économique de la R.P.P [République populaire de Pologne] ». Les dispositions les plus restrictives sont abrogées. Par la suite, d'autres mesures sont prises dans un sens

²¹⁸ Selon les termes de l'appel à l'union lancé par les comités d'auto-défense paysans en août 1980 (cité par Maurel, 1989, p.183).

apparemment plus égalitaire entre les secteurs, notamment la loi sur les retraites et les prestations sociales de décembre 1982.

L'ensemble des mesures prises n'empêchent pas le maintien d'un sentiment d'injustice sociale ainsi que de défiance à l'égard de l'Etat. Durant le reste de la décennie, la majorité de la population fait tantôt preuve d'attentisme, tantôt de repli, tantôt de résistance passive (Maurel, 1989, p.224). L'Eglise joue alors un rôle primordial dans le maintien d'une vie culturelle et sociale rurale indépendante. La loi martiale levée en 1983, de nouvelles concessions sont accordées par le régime au monde paysan. En final, à la fin des années 1980, le constat est le même qu'à l'issue de chaque période : rien n'a fondamentalement bouleversé la structure agraire polonaise. Malgré une hausse des exploitations de superficie supérieure à 10 hectares, 55% des exploitations ont une superficie inférieure à 5 hectares.

Superficie des exploitations agricoles en 1950, 1960, 1970 et 1980

	% d'exploitations dont la superficie s'élève à :					100% = En milliers
	< 2 ha	2-5 ha	5-8 ha	7-10 ha	>10 ha	
1950	20,4	33,6	16,2	16,9	12,9	39,9
1960	24,8	33,9	14,8	14,4	12,1	34,5
1970	24,7	32,2	14,7	14,8	13,6	36,9
1980	28,0	27,2	12,4	13,2	19,2	25,3

Source : Bukraba-Rylska, 2008, p.201-204 ; Maurel, 1989, p.157.

5.3. Emploi féminin en milieu rural et place de l'agriculture : un bilan

L'emploi féminin dans l'agriculture a évolué tout au long de la période post-1945 sous l'influence de l'industrialisation et de l'urbanisation qui se sont traduites par des flux migratoires des campagnes vers les villes. Cette évolution s'est faite en plusieurs phases. En effet, les migrations des campagnes vers les villes ont été plus ou moins intenses selon les périodes et leur composition hommes/femmes s'est avérée variable. Dans tous les cas, cela a impacté la situation démographique des campagnes.

Avant la seconde guerre mondiale, l'agriculture polonaise est composée d'une masse de fermes paysannes traditionnelles. Ce surpeuplement rural, également synonyme d'exploitations peu productives et de pauvreté, sera à l'origine de la première réforme agraire, en 1944, tandis que la politique de collectivisation menée entre 1948 et 1956 aura pour objectif de mater politiquement la classe paysanne et d'en diriger une partie vers les villes, même si le semi-prolétariat est déjà une caractéristique de nombre familles rurales.

Les différentes mesures prises pour affaiblir le milieu paysan indépendant jusque dans les années 1980 ne parviennent pas à en diminuer l'importance, de même qu'elles n'affectent pas, fondamentalement, le paysage des structures agricoles : celui-ci reste composé en majorité de très petites exploitations, tout en présentant d'importantes variations régionales²¹⁹. En conséquence, en termes de structure le monde paysan n'a pas été fondamentalement bouleversé.

En revanche, la politique d'industrialisation et d'urbanisation a ébranlé en partie son mode de fonctionnement traditionnel, notamment la répartition des rôles selon les genres. Dans le modèle traditionnel de la famille rurale, les tâches et les responsabilités sont clairement délimitées entre hommes et femmes ainsi que selon les âges :

« The structural division of labor is the fundamental organizational characteristic of the family farm, with age and sex being its central dimensions in most peasant societies » (Gorlach, 2001, p.273).

Les hommes se chargent des travaux des champs, tandis que les femmes s'occupent du petit bétail (vaches, poules, cochons) et des tâches non marchandes, comme le jardinage et le travail de maison. Autrement dit, le « marché du travail » agricole traditionnel pour les femmes est très limité, et n'offre quasiment aucune possibilité d'échappatoire:

« [...] there is a strong internal labor market in traditional farming that creates only limited opportunities for women, with their choices restricted to either work on the farm or chores within the family » (Gorlach, 2001, p.273).

Globalement, la main d'œuvre agricole est affectée tout au long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle par la politique d'industrialisation/urbanisation qui est menée par les autorités. En témoigne l'importance de l'emploi primaire dans la structure de l'emploi en Pologne : de plus de 57% de l'emploi en 1950, l'agriculture ne représente « plus que » 27,8% en 1988. L'importance du secteur primaire diminue ainsi de plus de 29% en près de quarante ans (Szyman, 1999, p.189). Ceci dit, le volume de la main d'œuvre agricole demeure élevé en nombre, et sa réduction est plus restreinte.

²¹⁹ Dans les années 1980, dans certaines voïvodies occidentales (Silésie, notamment), la part de personnes vivant de l'agriculture est de l'ordre de 5%, tandis que dans certaines voïvodies orientales, comme celle de Białystok (actuelle Podlachie) le chiffre est d'environ 51% (Tryfan, 1987, p.14).

En particulier, entre 1970 et 1984, ses effectifs passent de 6,4 millions environ à 5,2 millions, soit un million en moins seulement²²⁰.

5.3.1. Double emploi et féminisation de l'agriculture

Plusieurs phases se sont succédées. La première commence avec la période d'industrialisation massive portée par le plan sexennal de 1950-1955, focalisée sur l'industrie lourde, dont l'ambition est de créer une nouvelle classe sociale constituée de prolétaires et de sortir le pays de son « passé rural arriéré » (Gorlach, 2001, p.274). Même si l'industrialisation reste finalement concentrée dans les régions déjà fortement industrialisées et que le déséquilibre territorial ne sera jamais résolu à ce sujet, la politique menée dans les années 1950 se traduit par la création d'usines près des zones rurales et fournit donc une opportunité d'ouverture vers l'extérieur pour le monde paysan. Une partie des ruraux peut désormais se rendre dans les villes proches et travailler hors agriculture, sans pour autant quitter définitivement la campagne. Ces paysans forment une nouvelle classe sociale dont la caractéristique est de posséder un double emploi (*dwuzawodowcy*). L'opportunité d'un double emploi est une aubaine pour les ménages disposant de très petites exploitations, qui sont contraints de rechercher d'autres sources de revenu. Emerge ainsi la figure du paysan-ouvrier, paysan qui travaille à la fois sur son exploitation et dans l'industrie.

Le phénomène du double emploi se développe surtout dans le sud du pays, en Silésie et autour de Cracovie, ainsi que près des grands centres industriels tels que Varsovie et Łódź (Maurel, 1989, p.152). Ces ouvriers-paysans sont estimés entre 1,5 et 2 millions au début des années 1950 (Bukraba-Rylska, 2008, p.202). Il s'intensifie encore davantage à partir des années 1960. En 1960, environ 23% de toutes les exploitations individuelles entrent dans la catégorie des doubles emplois, taux qui atteint 33% en 1980 (Tryfan, 1987, p.16).

L'essor du double emploi a des conséquences sur la place de l'exploitation agricole en tant que source de revenus pour les ménages. En 1950, celle-ci est la source principale de revenu pour 95% des personnes de 18-59 ans travaillant sur une exploitation privée. Dans les années 1980, le chiffre est tombé à 62%²²¹. Les

²²⁰ Wojciechowska-Ratajczak, Bogumiła. « Ewolucja poziomu i struktury ludności pracującej w rolnictwie polskim w latach 1970-1986 » [Evolution du niveau et de la structure de la population travaillant dans l'agriculture polonaise dans les années 1970-1986], *Więś i Rolnictwo*, 1989, vol.65, n°4, p.125-148 ; cité par Gorlach, 2001, p.275.

²²¹ Frenkel, Izasław. « Dynamika, struktura i wykorzystanie zasobów siły roboczej w rolnictwie polskim » [Dynamique, structure et utilisation de la main d'œuvre dans l'agriculture polonaise], *Więś i Rolnictwo*, 1990, vol.66, n°1, p.50-77 ; cité par Gorlach, 2001, p.275.

conséquences du double emploi ne sont pas neutres du point de vue du genre. Celui-ci affecte la division du travail rural entre hommes et femmes et en cela, il représente une première brèche opérée par le régime communiste dans le fonctionnement traditionnel du milieu paysan.

Initialement, parce que l'industrie lourde est privilégiée, mais aussi les secteurs du transport et de la construction, ce sont surtout les hommes ruraux qui partent des campagnes vers les villes et qui constituent donc l'essentiel des « double-employés ». Les secteurs d'activité n'étant pas suffisamment diversifiés pour permettre aux femmes de faire de même, ces dernières prennent en charge les exploitations. Durant cette phase, du reste, le fort accroissement naturel et la natalité élevée dans les milieux ruraux limitent encore plus les possibilités pour les femmes de travailler hors agriculture (Tryfan, 1987, p.16). En conséquence, la féminisation de la profession d'agriculteur comme profession unique et principale tend à s'accroître : en 1950, les femmes constituent 58,6% des personnes travaillant dans l'agriculture privée et dont celle-ci représente la principale source de revenu. Elles sont plus de 61% en 1970 ; à l'inverse, la part des hommes diminue à la même époque de 41,4% à 38,7%²²². En 1970, les femmes représentent plus de 55% de la main d'œuvre agricole²²³.

Pour les femmes qui gèrent seules une exploitation, les conditions de travail sont particulièrement difficiles. En général, l'exploitation est de très petite taille (moins de cinq hectares²²⁴) mais de ce fait, elle est peu mécanisée et mal équipée, et de nombreux travaux se font encore à la main. La charge de travail des femmes est lourde, compte-tenu qu'elles reprennent les travaux initialement accomplis par les hommes en plus des responsabilités qu'elles occupent traditionnellement. Si les femmes rurales sont donc beaucoup plus actives professionnellement que les urbaines, y compris après l'âge officiel de retraite²²⁵, leur situation dans la société est

²²² Frenkel, Izasław. « Dynamika, struktura i wykorzystanie zasobów siły roboczej w rolnictwie polskim » [Dynamique, structure et utilisation de la main d'œuvre dans l'agriculture polonaise], *Wies i Rolnictwo*, 1990, vol.66, n°1, p.50-77 ; cité par Górlach, 2001, p.275.

²²³ Wojciechowska-Ratajczak, Bogumiła. « Ewolucja poziomu i struktury ludności pracującej w rolnictwie polskim w latach 1970-1986 » [Evolution du niveau et de la structure de la population travaillant dans l'agriculture polonaise dans les années 1970-1986], *Wies i Rolnictwo*, 1989, vol.65, n°4, p.125-148 ; cité par Górlach, 2001, p.275.

²²⁴ Cette caractéristique s'est maintenue dans le temps : en 1975, les femmes dirigent environ 81% des exploitations de moins de deux hectares (Tryfan, 1987, p.18). La part des femmes dirigeant des exploitations diminue à mesure que les superficies s'accroissent.

²²⁵ De même, cette caractéristique se maintient dans le temps : en 1978, seulement 3,8% des femmes en âge post-productif travaillent hors de l'agriculture, contre 71,1% dans l'agriculture (Tryfan, 1987, p.17-18).

peu reconnue et en dehors de quelques auteurs (en l'occurrence Barbara Tryfan dès les années 1960), elle n'est pas un objet d'intérêt pour la sociologie de l'époque.

« Comme dans d'autres secteurs de l'économie, où les femmes sont concentrées dans des professions procurant de faibles revenus et exigeant souvent beaucoup de travail, les femmes rurales sont accablées de travail sur des exploitations agricoles petites et mal équipées. Les devoirs familiaux qui les accaparent les rendent aussi moins mobiles. Dans leur esprit, le travail à la ferme leur permet en même temps de s'occuper des enfants et des travaux de la maison. De la sorte, l'industrialisation et la possibilité de trouver du travail en dehors de l'agriculture tout en conservant la ferme comme deuxième source de revenu (tantôt la principale, tantôt complément de revenus provenant d'autres sources) a provoqué un accroissement de la quantité de travail accompli par les femmes, dur travail qui exige beaucoup de temps, est associé à un statut social inférieur et ne procure souvent qu'un revenu relativement faible » (Siemieńska, 1989, p.17-18).

D'après Siemieńska, une partie des auteurs polonais s'intéressant au fonctionnement de l'agriculture privée au début des années 1970 a constaté des résultats plus médiocres chez les exploitations gérées par des femmes. Ces résultats ont été attribués alors à la féminisation accrue de la main d'œuvre, plus d'ailleurs, que du seul chef d'exploitation (Siemieńska, 1989, p.16-17). Barbara Tryfan affirme l'inverse à la fin des années 1980, constatant que la productivité des exploitations est meilleure dans les voïvodies dans lesquelles les taux de femmes employées dans l'agriculture sont les plus élevés (Tryfan, 1987, p.26-27).

Quoi qu'il en soit, les femmes jouent à partir de cette époque un rôle non négligeable dans la production agricole des petites exploitations. Dans la gestion des petites exploitations, la part de femmes se maintient dans le temps à un niveau élevé : en 1975, les femmes dirigent environ 81% des exploitations de moins de deux hectares (Tryfan, 1987, p.18). A la fin des années 1980, on estime que plus de 70% des exploitations de cinq hectares sont gérées par des femmes (Tryfan, 1987, p.18). En revanche, cette part se réduit à mesure que la superficie des exploitations s'accroît.

Le phénomène du double emploi se décline différemment selon les régions. Ainsi, la situation est quelque peu différente pour les femmes autour de Varsovie et de Łódź. Dans ces régions, l'industrialisation permet aussi le renouveau des industries textiles, fondées au 19^{ème} siècle ou durant l'entre-deux guerres. Łódź par exemple devient une « terre promise » pour les femmes rurales des environs, qui y bénéficient de meilleures conditions de travail que dans l'agriculture, y reçoivent différents avantages sanitaires et sociaux et éventuellement, des récompenses pour le travail accompli. L'emploi en ville leur permet d'échapper à la pauvreté sans pour autant quitter leur campagne:

« Not only could they remain in their villages and commute to work, they could thereby enjoy improved conditions and hours of work as well. In addition, they received benefits in kind, such as free health care, dental services, regular health checks, generous maternity leave, subsidized factory shops for both the products of their own enterprise and other goods and foodstuffs, as well as bonuses for high productivity » (Gorlach, 2001, p.276; d'après Pine, 1995²²⁶).

Globalement, dans la région de Łódź la probabilité pour les femmes de diriger une exploitation est plus faible, et même quand elles travaillent à temps plein dans l'agriculture, les femmes ne se définissent pas comme des agricultrices (Gorlach, 2001, p.278). L'identification au monde paysan est moins prégnante dans cette région que dans d'autres du pays, la plupart des femmes entretenant un lien avec l'industrie textile qu'elles considèrent comme une source inépuisable d'emploi :

« The majority of [women], including those who were married to farmers, worked in the textile trade and believed that there had always been work in this industry and that this would continue to be the case » (Gorlach, 2001, p.278-279; d'après Pine, 1995, p.53).

Dans les régions orientales et sud-est du pays, à l'inverse, les femmes restent plus nombreuses qu'ailleurs sur les exploitations. Dans les régions de Cracovie et de Rzeszów par exemple (selon le découpage de 1975), la part des femmes gérant une exploitation à la fin des années 1980 s'élève respectivement à 50% et 47% (Tryfan, 1987, p.18). Dans certains espaces, le double emploi s'est combiné avec une autre tradition historique, celle de la pluriactivité²²⁷. Celle-ci s'est développée au sein de la population rurale afin de combler l'insuffisance de revenus dérivés des exploitations et afin de pallier le manque d'emplois non agricoles. Suite à l'industrialisation, l'emploi salarié est devenu la principale source de revenus pour une partie des ruraux, sans qu'ils abandonnent pour autant le travail non agricole et non salarié. Au sein de ce dernier, les tâches sont divisées entre hommes et femmes également :

« Men worked as builders and laborers, while women dominated local and long distance trade, selling local crafts and produce at regional markets both within and outside Poland » (Gorlach, 2001, p.278 ; d'après Pine, 1995, p.52²²⁸).

Dans certaines régions, outre l'artisanat, les exploitants louent des chambres pour les touristes. En général, ce type d'activité est à la charge des femmes.

5.3.2. Exode des femmes rurales, masculinisation de l'agriculture

La seconde phase d'influence de l'industrialisation/urbanisation sur la structure démographique des campagnes survient à partir des années 1970 et plus encore dans

²²⁶ Pine, Frances. « Kinship, work and the state in rural Poland », *Cambridge Anthropology: Special Issue on Post-Socialist Development*, 1995, vol.18, n°2, p.47-58.

²²⁷ Si le phénomène existait déjà à la fin du 19^{ème} siècle, on peut dire qu'il se renforce encore davantage avec l'industrialisation.

²²⁸ Il s'agit d'une étude réalisée par Frances Pine (1995) dans la région montagnarde de Podhale, dans les Tatras, au sud du pays.

les années 1980. Les opportunités d'emploi pour les femmes en ville s'accroissent, la modernisation de l'industrie et l'essor des services entraînant une hausse de la demande en main d'œuvre qualifiée et en main d'œuvre féminine (Siemieńska, 1990, p.14). Des secteurs comme l'administration et l'éducation sont également plus demandeurs. De ce fait, une part plus importante de femmes que d'hommes quittent désormais la campagne vers l'emploi urbain, soit en adoptant le modèle du double emploi, soit en renonçant au travail agricole. En parallèle, l'agriculture paysanne s'est quelque peu modernisée et est mieux équipée. Or, cette modernisation concerne les activités dites masculines sur l'exploitation, tandis que les tâches dévolues aux femmes - travail domestique, éducation des enfants, entretien du bétail – n'ont connu aucun allègement. Ceci ne fait qu'augmenter l'attrait pour l'emploi urbain des femmes, en particulier des plus jeunes, l'emploi urbain étant perçu comme plus léger et plus avantageux.

« The outflow of young women from villages in later years can therefore be seen as rooted in a desire to escape from the hard reality of farm and rural life. Moreover, the changes to traditional value systems that were associated originally with the stereotype of the 'urban promised land' further exacerbated the exodus » (Gorlach, 2001, p.277).

A partir de là, l'exode rural concerne principalement des jeunes femmes, tandis que la profession agricole se masculinise. Alors qu'on comptait 124 femmes pour 100 hommes en 1960 dans l'agriculture non collectivisée, on n'en compte plus que 99 en 1978, niveau qui se maintient durant les années 1980 (Siemieńska, 1990, p.14²²⁹). En 1984, la répartition hommes/femmes de la main d'œuvre agricole s'est inversée par rapport à 1970 : les hommes en représentent 53,4%, les femmes 46,6%²³⁰. La tranche d'âge 20-34 ans est particulièrement marquée par le déclin des femmes en nombre : de 146 pour 100 hommes en 1960, elles ne sont plus que 75 en 1978 et 77 en 1982 (Siemieńska, 1990, p.14). Cette réduction de la main d'œuvre féminine dans les campagnes se reflète dans la répartition de l'emploi féminin : de 68% environ en 1950, le secteur primaire ne constitue « plus que » 31% en 1981 [voir chapitre III]. Dans les tranches d'âge les plus âgées de la population agricole, en revanche, les femmes demeurent prédominantes.

²²⁹ D'après Adamowski, Zbigniew. *Przemiany strukturalne w rolnictwie polskim* [Transformations structurelles dans l'agriculture polonaise], Varsovie : SGGW-AR, 1988, 192 p.

²³⁰ Wojciechowska-Ratajczak, Bogumiła. « Ewolucja poziomu i struktury ludności pracującej w rolnictwie polskim w latach 1970-1986 » [Evolution du niveau et de la structure de la population travaillant dans l'agriculture polonaise dans les années 1970-1986], *Wiś i Rolnictwo*, 1989, vol.65, n°4, p.125-148 ; cité par Gorlach, 2001, p.275.

L'exode des jeunes femmes vers les villes répond également à un besoin de fuir le modèle rural traditionnel et la représentation qui y entoure le rôle des femmes. En ce sens, pour une part des jeunes femmes la campagne représente effectivement un mode de vie dépassé et éloigné du progrès.

« Beaucoup de filles de la campagne se sentent plus attirées par la vie en ville, même si le travail, par exemple dans les services, ne doit leur rapporter qu'un maigre salaire. En pareil cas, épouser un agriculteur équivaldrait à leurs yeux à renoncer au progrès qu'elles désirent » (Siemieńska, 1990, p.14-15).

Simultanément, le départ des jeunes femmes bouleverse ce modèle traditionnel [voir l'exemple de Zambrów même s'il se produit plusieurs années auparavant]. Il a pour conséquence, comme dans la plupart des pays occidentaux, l'augmentation du phénomène de célibat des agriculteurs (Tryfan, 1987, p.18) et le vieillissement de la population rurale, la population âgée rurale restant majoritairement féminine. Pour 1000 hommes âgés de 20 à 29 ans, on compte 948 femmes en 1970, 681 en 1978 et 725 en 1982 ; en 1980, les femmes représentent environ 62% des 40-49 ans et plus de 54% des plus de 60 ans (Tryfan, 1987, p.22)²³¹.

A partir des années 1980, la société rurale n'est donc pas spécialement féminisée, en dehors des tranches d'âge les plus âgées ; chez les plus jeunes, la société rurale est même majoritairement masculine. En revanche, depuis la politique d'industrialisation massive de l'après-guerre, la profession d'agriculteur s'est féminisée globalement, le nombre de femmes dirigeant des exploitations ayant augmenté du fait de l'essor du double emploi. En 1984, les femmes représentent plus de 52% des personnes employées dans l'agriculture privée, et 27% des employés de l'agriculture socialisée²³² (Tryfan, 1987, p.25). Environ 43% des exploitations sont dirigées par des femmes (Tryfan, 1987, p.25).

CONCLUSION

A travers les fluctuations de la politique d'emploi des femmes (ainsi que des politiques familiales), menées dans le cadre général de l'industrialisation du pays, de l'urbanisation et des tentatives d'assouvir le territoire et la population agricole, se

²³¹ Dans les années 1980, les femmes vivent en moyenne 8-9 ans plus longtemps que les hommes (Tryfan, 1987, p.24).

²³² Le phénomène de ségrégation se reproduit dans l'agriculture socialisée comme dans les autres secteurs d'activité : seulement un cinquième des femmes y occupent une fonction de direction en 1980, alors qu'elles représentent un tiers des effectifs. L'avancement des femmes est pénalisé ici par leur très faible niveau d'éducation, la majorité (57% environ) ne disposant que d'une éducation élémentaire au mieux (Tryfan, 1987, p.15). Ceci dit, l'ensemble des travailleurs des fermes d'Etat (PGR) par exemple est caractérisé par un niveau d'instruction très faible. Pour les femmes, la situation la plus avantageuse, dans les structures socialisées, serait le travail administratif, tandis que les conditions de travail les plus difficiles se trouveraient dans la production animale (Tryfan, 1987, p.15).

sont combinés les « exigences socialistes » et les traditions nationales, particulièrement exprimées par les deux catégories de population les plus au cœur des transformations, les populations ouvrières (surtout dans les années 1980) et paysannes. Cependant, à l'issue de la période il apparaît que l'emploi féminin est avant tout manipulé, telle une variable d'ajustement, par les différents acteurs en présence - l'Etat, l'Eglise et par la suite le syndicat Solidarność – pour des raisons politiques et/ou économiques.

A l'issue de la longue période du communisme, à l'aube du retour de la démocratie dans le pays, la trajectoire de l'emploi féminin polonais depuis 1945 a suivi un chemin bien différent de celui suivi par les femmes occidentales. Le régime d'Etat-providence et son implication en termes d'articulation travail-famille diffère également. C'est ce que le chapitre suivant va présenter.

Chapitre III : Bilan de l'héritage communiste : confrontation du « modèle » d'emploi féminin polonais aux modèles occidentaux

INTRODUCTION

Ce dernier chapitre propose de dresser un bilan de l'emploi des femmes et du modèle social polonais à l'issue du communisme, en comparaison avec les trajectoires et modèles occidentaux. Il s'agit de cerner l'ampleur du décalage (mais aussi les points communs) qui existe entre la Pologne, d'un côté, et la Communauté européenne d'un autre côté, à la fin des années 1980 en matière d'emploi féminin et d'égalité hommes-femmes. Ces éléments constituent autant de dimensions du rattrapage qui attend le futur Etat candidat, puis membre de l'Union européenne, dans ces domaines de politique publique.

Dans un premier temps (I), nous comparons différentes données qui contribuent à définir l'emploi féminin à l'Est et à l'ouest, à savoir sa trajectoire générale depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le rapport entre secteurs primaire, secondaire et tertiaire, la place du salariat, la segmentation hommes-femmes des marchés du travail - sur un plan horizontal comme vertical (féminisation de certains secteurs, plafond de verre et inégalités des salaires) - l'existence de qualifications et de professions « genrées », mais aussi l'existence de facteurs de précarité, lesquels affectent les femmes davantage que les hommes (temps partiel, chômage et bas salaires).

Dans un second temps (II), nous comparons les régimes d'Etat-providence occidentaux et est-européens sous l'angle du genre, en confrontant des faits historiques, pratiques, et des modèles théoriques.

Enfin, dans un troisième temps (III), nous évoquons l'émergence d'une « conscience de genre » et de mobilisations civiles soutenant les droits des femmes ou l'égalité hommes-femmes dans ces deux parties de l'Europe.

Notre conclusion revient sur différents aspects de la situation des femmes soulevés dans toute notre première partie (que nous déclinons sous l'angle structurel, culturel, individuel, géographique, politique ou encore des mobilisations), sur les acteurs impliqués dans les politiques menées, ainsi que sur l'héritage laissé dans les trois

régions que nous ciblons, auxquelles on peut rattacher différents « profils » d'emploi féminin.

1. L'EMPLOI FEMININ ET SES CARACTERISTIQUES A L'EST ET A L'OUEST

1.1. Une évolution différente des trajectoires d'emploi féminin

A l'Est comme à l'Ouest, l'accroissement de l'activité des femmes a constitué un phénomène marquant sur le marché de l'emploi depuis la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Cependant, elle ne s'est pas effectuée au même rythme ni n'a témoigné des mêmes caractéristiques.

A l'Est, la croissance de l'activité féminine s'est faite, nous l'avons vu, dès la fin des années 1940. En Pologne, elle est liée à la politique de reconstruction et encore plus, à partir de 1948, à la politique d'industrialisation forcée menée par le régime communiste. Ceci fait qu'en 1950, les femmes représentent 54,5% de la population active (Wrzochalska, 2006, p.37). Puis l'emploi féminin va progressivement décliner, les femmes représentant 46% des actifs en 1970, et 45% environ à la fin de la décennie 1980, tous secteurs confondus. De manière générale, dans l'ensemble des démocraties populaires, en 1989 les femmes représentent en moyenne 45% de l'ensemble de la main d'œuvre, soit des taux supérieurs à la plupart des pays occidentaux à la fin des années 1980. La trajectoire d'emploi des femmes polonaises ou de l'Est se caractérise donc par une entrée massive dès les années 1950 puis une relative stabilisation autour de 45% jusqu'à la chute du communisme. Il n'en reste pas moins que l'emploi « hors de chez soi » est devenu une norme pour la majorité des femmes.

« Women's labor force participation rates are perhaps a better indicator of the extent to which paid employment outside the home was an accepted part of women's lives by the end of the communist period » (Wolchik, 1995, p.151).

En Europe de l'Ouest, la croissance de l'emploi féminin s'est accélérée à partir des années 1960. A ce moment-là, les femmes représentent environ 30% des actifs (Guionnet, Neveu, 2005, p.110). En 1991, elles représentent 41% des actifs dans l'Europe des 12 (Maruani, 2005, p.461). La progression a été constante et régulière dans l'ensemble des pays, cependant des disparités existent au sein de la zone occidentale, les taux variant, en 1987, de 33% à 46%. Seul le Danemark affiche en réalité une part des femmes dans la population active supérieure à 45% (46% en

1987). Suivent la France (43%), le Portugal et le Royaume-Uni (42%). Dans un autre groupe de pays la part de femmes parmi les actifs se situe aux alentours de 38-40% (Allemagne, Belgique, Pays-Bas). Enfin, un troisième groupe de pays présente des taux inférieurs ou égaux à 38% : c'est le cas des pays du sud de la CEE d'alors (hormis le Portugal) - l'Italie, l'Espagne, la Grèce -, du Luxembourg et de l'Irlande (Maruani, 2005, p.461).

Ces disparités nationales au sein de la zone occidentale vont se maintenir dans les années 1990 parallèlement à la hausse de la part des femmes parmi les actifs. L'entrée dans l'UE de deux pays scandinaves, la Suède et la Finlande en 1995, dont la part des femmes parmi les actifs est plus élevée que la moyenne européenne (48% des actifs en 1995), va contribuer à rehausser cette dernière. A partir de là, M.Marvani (2006) va distinguer trois groupes de pays selon la part que représentent les femmes dans la population active : premièrement, ceux dans lesquels cette part excède la moitié des actifs. Ce sont, à partir de 1995, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni, le Danemark, la France et le Portugal ; les pays dans lesquels la part des femmes se situe aux alentours de 44-45% des actifs (soit la moyenne européenne) : ce sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ; enfin, les pays dans lesquels les femmes représentent 40 à 42% des actifs : c'est le cas du Luxembourg, de l'Irlande et de trois pays du sud, l'Italie, l'Espagne et la Grèce (Maruani, 2006, p.7).

Si l'on s'en tient à cette typologie portant sur la part des femmes parmi les actifs (mais qui présente le défaut de laisser de côté l'autre moitié de l'Europe), la Pologne comme la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, au début des années 1990, se situe dans le groupe dont les pourcentages sont les plus élevés. De même s'agissant des taux d'activité féminins²³³. Pour les 15-59 ans, le taux d'activité des femmes en Pologne s'élève à 66,8% en 1988 (Pailhé, 1990, p.19), soit au-dessus de la moyenne européenne de l'époque qui se situe à 54,6% pour les 15-64 ans. Seuls les pays scandinaves ainsi que le Royaume-Uni présentent alors des taux d'activité féminins supérieurs au taux polonais (de 67,3% au Royaume-Uni à 82,5% en Suède ; OCDE, 2003, p.336), tandis que les autres pays d'Europe centrale – Hongrie,

²³³ L'activité regroupe les personnes qui disposent d'un emploi et celles qui en cherchent un. Le concept d'activité englobe donc les concepts de chômage (personnes sans emploi et à la recherche d'un emploi) et d'emploi (actifs occupés, exerçant une activité professionnelle rémunérée) (Maruani, 2006, p.6). Cependant, il est à noter que dans les pays communistes d'alors, le chômage officiellement n'existait pas. Dans leur cas, l'activité est donc assimilée à l'emploi, à l'inverse des pays occidentaux, où le chômage était comptabilisé.

République tchèque, Slovaquie - disposent de taux dépassant les 80% (Pailhé, 1990, p.19).

1.2. Tertiarisation de l'emploi à l'Ouest vs industrialisation et agriculture à l'Est

La montée en puissance de l'emploi féminin à l'Ouest est liée au déclin de l'industrie et de l'agriculture, qui, s'il se déroule de manière progressive durant tout le 20^{ème} siècle, profite aux femmes surtout à partir des années 1960 (Maruani, 2006, p.10). En effet, à cette époque, deux mouvements caractérisent les marchés du travail occidentaux : la tertiarisation des activités et le développement du salariat. L'emploi des femmes à l'Ouest est fortement lié à ces deux composantes.

Dans tous les pays d'Europe occidentale, y compris dans les pays les plus agricoles (Portugal, Grèce) ou dans lesquels la désindustrialisation a été la moins marquée (Allemagne, Italie, Portugal), le tertiaire a poursuivi sa croissance même durant les périodes de crise. Le tertiaire étant fortement employeur de femmes (la plupart des métiers traditionnellement féminins s'y trouvent), ceci explique la progression continue des femmes dans l'emploi dans ces pays. Ainsi, les femmes ont bénéficié de la tertiarisation des activités, tandis que les hommes, au contraire, ont été touchés davantage que les femmes par la désindustrialisation (Maruani, 2006, p.12-13). Simultanément, l'arrivée des femmes a profité à la croissance du secteur tertiaire et à son importance dans l'économie nationale.

Simultanément, également, les secteurs primaires et secondaires ont vu leur part de femmes décliner de manière significative. En France, par exemple, au milieu des années 1950, 27% de l'emploi féminin se situe dans l'agriculture, 25% dans l'industrie et le bâtiment, et 49% déjà dans le tertiaire. Dans les années 1970, ces parts s'élèvent respectivement à 10%, 26% et 65%. En 1990, elles atteignent respectivement 5%, 15% et 78% (Maruani, 2006, p.11). Plus globalement, sur les marchés du travail occidentaux, la forte tertiarisation des activités s'est accompagnée d'une perte d'importance de l'agriculture et de l'industrie, ce qui s'est exprimé au niveau des taux d'emploi. En France, la répartition sectorielle des emplois en 1955 est de 26% dans l'agriculture, 34% dans l'industrie et le bâtiment et 40% dans le tertiaire. En 1974, ces parts sont passées à 11%, 39% et 51% respectivement ; enfin, en 1990, elles s'élèvent à 6%, 29% et 65% (Maruani, 2006, p.11). L'emploi féminin suit donc l'évolution des trois secteurs d'activité.

Répartition sectorielle des emplois en France, 1955-1990 (en %)

	SECTEURS		
	Secteur I Agriculture	Secteur II Industrie et bâtiment	Secteur III Services
1955	26	34	40
1962	20	36	44
1968	16	37	47
1974	11	39	51
1980	9	35	56
1985	7	32	61
1990	6	29	65
Progression sur la période 1955-1990	-20 points	-5 points	+ 25 points

Source : Marchand et Thélot (1997), INSEE, enquête « Emploi ».

Répartition sectorielle de l'emploi féminin en France, 1955-1980 :

	1955	1962	1968	1974	1980	1990
Secteur I	27%	20%	15%	10%	8%	5%
Secteur II	25%	25%	25%	26%	22%	17%
Secteur III	49%	55%	61%	65%	70%	78%

Source : Marchand et Thélot (1997), INSEE, enquête « Emploi ».

C'est un processus inverse qui s'est produit dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans ces pays, l'industrie et l'agriculture ont conservé une importance prédominante dans l'économie nationale. En Pologne, en 1950, 57,2% de l'emploi se situe dans l'agriculture, contre 23% dans l'industrie et le bâtiment, et 19,8% dans les services (Szuman, 1999, p.189). En 1974, les taux s'élèvent à 34,6% pour le secteur primaire, 37,3% pour le secondaire, et 28,1% pour le tertiaire. C'est au début des années 1970 seulement que l'agriculture perd sa place dominante au profit de l'industrie, tandis qu'en l'espace de 25 ans, l'essor des services n'a pas même atteint dix points. Enfin, en 1988, les parts de l'emploi dans les trois secteurs sont respectivement de 27,8%, 36,1% et 36,1% (Szuman, 1999, p.189 ; OCDE, 1992, p.151). Malgré la baisse progressive de la part de l'emploi agricole (durant l'entre-deux guerres, la part de l'emploi dans l'agriculture dépassait les 70%), celui-ci est le second « employeur » à la fin de la période communiste, tandis que les services, contrairement aux pays occidentaux, n'emploient pas davantage que l'industrie.

Répartition sectorielle des emplois en Pologne, 1950-1988 (en %)

	SECTEURS		
	Secteur I Agriculture	Secteur II Industrie et bâtiment	Secteur III Services
1950	57,2	23,0	19,8
1960	48,0	28,9	23,1
1970	38,6	34,2	27,2
1974	34,6	37,3	28,1
1978	30,2	37,9	31,9
1984	29,6	36,5	33,9
1988	27,8	36,1	36,1
Progression sur la période 1950- 1988	-29,4 points	+ 13,1 points	+ 16,3 points

Source : Szuman, 1999, p.189

La répartition des emplois féminins suit, à l'instar des pays occidentaux, l'évolution des secteurs au niveau national. L'emploi féminin dans l'agriculture en Pologne a ainsi décliné entre 1950 et 1981 mais il demeure supérieur à 30%. La part des femmes dans l'industrie et les services a crû, sachant que comme souligné plus haut, le taux de participation des femmes sur le marché du travail s'est stabilisé aux alentours de 45%.

Répartition sectorielle de l'emploi féminin en Pologne, 1950-1981 :

	1950	1960	1970	1981
Secteur I	68,2%	58,8%	46,5%	31,4%
Secteur II	13,7%	17,0%	53,5%	68,6%
Secteur III	18,1%	24,2%		

Source : Siemieńska, 1989, p.4.

1.3. Emploi féminin et salariat

Le second facteur corrélé à l'emploi féminin en Europe occidentale est la progression du salariat. Les femmes à l'Ouest ont joué un rôle d'accélérateur du processus de salarisation de l'emploi (Guionnet, Neveu, 2004, p.123 ; Maruani, 2006, p.12), et ce dans tous les pays. En 1983, par exemple, le salariat concerne plus de 90% des femmes au Danemark et au Royaume-Uni, entre 80 et 90% en Belgique, en Allemagne, en France, en Irlande, au Luxembourg ou encore aux Pays-Bas, entre 70 et 75% en Finlande et en Italie, et entre 65 et 70% en Espagne et au Portugal (chiffres de 1987). Seule la Grèce présente un taux inférieur, proche de 45% (Maruani, 2006, p.13). Si le salariat pour les hommes peut être synonyme de changement professionnel (par exemple, par rapport au travail indépendant), pour les femmes, il s'est agi d'une modification de statut social : à travers le salariat, les femmes ont perdu un peu de leur statut d'épouses et de mères, pour gagner en autonomie professionnelle et familiale (Guionnet, Neveu, 2004, p.123). L'emploi non salarié a conservé plus d'importance chez les hommes que chez les femmes : d'abord, parce que les hommes sont plus nombreux parmi les travailleurs indépendants, ensuite, parce que le déclin des activités agricoles, en parallèle avec la tertiarisation des activités, s'est accompagné du retrait des femmes du secteur primaire. Le secteur primaire, non-salarié, est désormais majoritairement masculin. Dans les pays du sud de l'Europe, dans lesquels la part du secteur primaire est encore importante, celle de l'emploi non salarié chez les hommes est plus élevée qu'ailleurs (Ponthieux, Meurs, 2004, p.156).

La situation a été quelque peu différente à l'Est. Les femmes ont gagné en autonomie professionnelle et sociale, autrement dit, l'emploi rémunéré dans l'industrie et les services leur a permis de modifier leur statut social dans une certaine mesure. Ainsi, si en 1950, 21% des femmes mariées travaillent en dehors de chez elles, elles sont 68% en 1970 (Millard, 1995, p.61). Cependant durant la période communiste, en dehors de l'agriculture, il n'existait pas, ou très peu, de forme d'emploi non salarié, compte-tenu de la quasi absence de secteur privé indépendant et de possibilité de diriger sa propre entreprise. L'Etat était le seul employeur, y compris des chefs d'entreprise. De ce fait, l'emploi pour les femmes en dehors de l'agriculture était automatiquement salarié. On ne peut donc pas parler véritablement dans ce cas d'essor du salariat qui aurait favorisé la progression de l'emploi féminin, compte-tenu qu'il n'existait pas d'autres formes d'emploi. L'agriculture étant en grande majorité privée, cependant, la part des non salariés, par rapport aux pays occidentaux et y compris chez les femmes, a pu apparaître plus élevée. Reste que le phénomène du double-emploi a fait qu'une partie des paysans était également salariée en tant qu'ouvriers.

1.4. A l'Est comme à l'ouest, des marchés du travail très segmentés

1.4.1. Une même ségrégation horizontale

A l'Est comme à l'ouest, l'essor de l'emploi féminin s'est traduit par une forte féminisation de certains secteurs et de certaines professions : l'entrée des femmes dans l'emploi s'est faite de manière concentrée, en général dans les secteurs ou métiers dits « traditionnellement féminins », et généralement situés dans le secteur tertiaire. Un mécanisme de ségrégation horizontale s'est ainsi perpétué.

En Europe occidentale, le premier secteur d'emploi féminin est la santé et les services sociaux : ce secteur emploie 16% des Européennes en 1995. Suivent le commerce de détail (13%), l'éducation (10,5%), l'administration publique (7,5%) et les services aux entreprises (Guionnet, Neveu, 2004, p.126).

Parmi le personnel administratif, par exemple, dans les années 1980 les taux de féminisation dépassent les 60% en Allemagne, en France, en Italie, en Irlande et en Grande-Bretagne, tandis qu'il se situe entre 45 et 50% au Benelux, et entre 40-50% dans les pays du sud (Rubery, Fagan, 1993, p.4). L'évolution qu'ont connue par la suite les taux des pays du sud a témoigné de leur convergence vers les pays d'Europe

du Nord, dans lesquels les emplois administratifs sont fortement féminisés (ils fournissent à l'époque 26 à 35% de l'emploi total des femmes ; Rubery, Fagan, 1993, p.4). Dans les professions commerciales, les femmes constituent entre 37 et 57% des effectifs, et plus de 60% des travailleurs spécialisés dans les services dans plusieurs pays (sauf la Grèce, l'Espagne et l'Irlande). A l'inverse, elles ne représentent, dans la plupart des pays occidentaux, que 5% des effectifs de l'agriculture dans les années 1980, sauf en Espagne (10%), en Grèce et au Portugal (30% et 21%) (Rubery, Fagan, 1993, p.6). Enfin, à l'exception du Danemark et du Portugal, les femmes représentent moins de 20% des ouvriers non agricoles.

Les tendances sont similaires en Europe centrale et orientale, à quelques nuances près. En Pologne, dans les années 1980, les secteurs les plus féminisés sont les institutions financières et des assurances, ainsi que les services de santé et l'assistance sociale. Le premier secteur a connu une importante féminisation comparativement aux autres secteurs, puisque les femmes en représentent 83,8% des effectifs en 1985, contre 57% en 1955. La progression a été moindre dans les services de santé et de l'assistance sociale, qui étaient déjà très féminisés à l'origine : les femmes représentent 80% de ce secteur en 1985, contre 77% en 1955. Parmi les secteurs avec une forte concentration de femmes suivent ensuite l'éducation, la culture et le commerce, avec des taux de 76%, 61% et 57% (Siemieńska, 1989, p.8). Tout au long de la période communiste, la féminisation de ces secteurs et professions traditionnellement féminins s'est accentuée. On constate en effet, au vu des taux de 1955, que les secteurs les plus féminisés en 1985 sont les mêmes que trente ans auparavant.

**Part de la population féminine active dans les différents secteurs d'activité en Pologne
en 1955, 1979 et 1985**

Branche de l'économie	Population active féminine sur l'ensemble des salariés (en %)		
	1955	1979	1985
Industrie	30,2%	39,0%	37,2%
Bâtiment	12,4%	19,4%	18,3%
Agriculture	20,5%	27%	27,1%
Sylviculture	6,4%	19,6%	17,7%
Transport et communication	15,2%	25,9%	22,8%
Commerce	51,4%	71,6%	57,1%
Economie et services municipaux	31,1%		26%
Logement	-	32,8%	42,6%
Science et développement	-		47,9%
Education	-	69,6%	75,8%
Culture et art	56,6%		60,9%
Services de santé et assistance sociale	76,7%		80,1%
Sport, activités récréatives	-	78,5%	54,4%
Administration publique et système judiciaire	38,8%	60,7%	61,5%
Institutions financières et assurances	57,0%	83,4%	83,8%

Sources : Siemińska, 1989, p.8 ; GUS (1975, 1980, 1987).

La différence Est/Ouest en termes de ségrégation horizontale n'est donc pas très marquée. On retrouve des deux côtés le même type d'emplois fortement féminisés (sauf le cas des institutions financières et assurances pour la Pologne), tous appartenant au secteur tertiaire. Cependant du fait de la différence de régimes politiques, les facteurs renforçant la ségrégation étaient quelque peu différents : en Pologne, par exemple, la politique de l'Etat encourageant les femmes à se retirer dans la sphère privée à partir de la fin des années 1950 et dans les années 1960, n'a certes pas empêché les femmes d'entrer sur le marché du travail de façon continue, mais cette entrée s'est alors faite « par défaut », dans des secteurs délaissés par les hommes (Heinen, 1995, p.127). Ceci a contribué à maintenir voire renforcer la ségrégation de l'emploi.

L'autre exception dans la comparaison Est/Ouest sur ce sujet réside dans l'industrie et l'agriculture. En Pologne, la féminisation de l'industrie s'est produite dans le secteur textile, et c'est encore le cas dans les années 1980. Si en Europe occidentale l'industrie textile est également très féminisée, sa perte d'importance dans les économies nationales, dans le cadre d'un processus plus large de désindustrialisation, a également amoindri son importance en tant que source d'emploi pour les femmes. Dans les années 1980, en Europe occidentale, seul le Portugal présente un taux plus élevé que la moyenne européenne en matière d'emploi industriel féminin, les

professions ouvrières fournissant 23% de l'emploi total des femmes. Ceci est dû, de même qu'en Pologne, à l'importance de la confection et du textile dans l'industrie du pays (Rubery, Fagan, 1993, p.6). En Pologne, très peu de femmes ont finalement travaillé dans les grands fleurons de l'industrie nationale qu'étaient les mines, la métallurgie, les chantiers navals. Si durant l'ère stalinienne ces secteurs ont connu une très relative féminisation, les lois qui ont suivi, restreignant le travail des femmes en souterrain par exemple ou interdisant un certain nombre de professions « dangereuses » pour la santé des femmes, ont freiné ce processus.

Plus généralement, la féminisation des domaines d'activité masculins a été entravée par certaines mesures prises dans l'éducation. Par exemple, un système de quotas avait été établi dans certaines disciplines universitaires, spécifiant le nombre d'étudiants autorisé pour chaque sexe (Siemieńska, 1989, p.6). Initialement pensé pour permettre aux jeunes filles d'accéder à certaines filières, il a fini par indiquer, au contraire, le nombre maximum de jeunes filles souhaitées (Heinen, 1990, p.105). Ces mesures ont encouragé les filles à se diriger vers des études littéraires ou la médecine (encore qu'un *numerus clausus* a été introduit en médecine contre la féminisation jugée excessive dans les facultés ; Heinen, 1990, p.105).

1.4.2. Ségrégation verticale : « plafond de verre » et inégalités salariales

Au phénomène de ségrégation horizontale s'est ajouté celui de ségrégation verticale. A l'Est comme à l'Ouest, le phénomène du « plafond de verre » a toujours existé. En Pologne, en dépit d'un niveau éducatif supérieur acquis progressivement durant l'ère communiste, les femmes n'ont pas pu accéder aux postes les plus élevés et se sont donc heurtées au « plafond de verre ». Leur investissement dans l'éducation n'était finalement pas récompensé, ni économiquement, ni socialement (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.4). Même dans les secteurs fortement féminisés, il n'existait pas d'égalité sur les lieux de travail. Les postes à responsabilité ou de direction étaient détenus par des hommes, tandis que les femmes étaient « surreprésentées » dans les professions situées en bas de la hiérarchie (Pollert, 2004, p.332). En 1988, près de 87% des femmes se situent ainsi dans une position d'employées, supervisées par quelqu'un de plus haut placé, contre 76,5% des hommes. Moins de 4% des femmes supervisent des équipes de dix personnes ou plus, contre 9% des hommes environ (Domański, 2001, p.121). Cette tendance se retrouve dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. Elle est renforcée en outre par le

peu de mobilité des femmes dans la hiérarchie de l'emploi : entre 1983 et 1988, moins de 5% des Polonaises changent de niveau d'emploi, contre 7% des hommes environ (Domański, 2001, p.123).

Répartition femmes/hommes en fonction du nombre de personnes supervisées en 1988

Nombre de personnes supervisées	Bulgarie		Rép.Tchèque		Hongrie		Pologne		Russie	
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H
0	93,1%	87,4%	85,3%	75,3%	89,6%	81,0%	86,6%	76,5%	83,3%	74,5%
1-9	4,9%	6,0%	11,8%	13,3%	6,5%	8,5%	9,6%	14,1%	11,2%	12,1%
10 et plus	2,0%	6,5%	2,9%	11,4%	3,8%	10,5%	3,8%	9,4%	5,4%	13,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Domański, 2001, p.121.

Dans la Pologne communiste, les femmes étaient donc les plus nombreuses dans les métiers et les secteurs les moins rémunérés, la santé et l'éducation étant les moins payés de tous (Millard, 1995, p.62). Il s'agissait en outre de secteurs et professions peu valorisés, considérés comme non prioritaires dans l'économie nationale, et donc peu rémunérateurs y compris en termes de statut social. La hiérarchie du prestige professionnel étant inverse de celle prévalant dans les pays occidentaux, c'est le travailleur manuel qualifié qui se trouvait élevé à un rang supérieur, en particulier dans les secteurs mis en avant par l'Etat, tels que l'industrie minière, et qui ont formé dans les années 1980 et par la suite de puissants groupes d'intérêts et des bastions de résistance. Même dans l'industrie légère dans lesquelles les femmes étaient prédominantes, les salaires obtenus n'étaient pas équivalents à ceux des secteurs considérés comme prioritaires et majoritairement masculins. Et quand les femmes eurent la possibilité de travailler dans les mines, elles le furent à des postes peu qualifiés et donc moins rémunérés.

En dépit de la Constitution de 1952, dont l'article 67 garantissait l'égalité de salaire indépendamment du sexe, et dont l'article 78 énonçait l'égalité des droits entre les hommes et les femmes ; en dépit de la signature, par la Pologne en 1980, de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination²³⁴, les inégalités de salaires entre hommes et femmes ont été manifestes durant toute la période communiste. Cependant, peu de données furent publiées à ce sujet : les inégalités de salaires n'existant pas officiellement, cette

²³⁴ L'article 11 de la Convention stipule entre autres que « les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier : [...] d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail ; [...] » (<http://www.un.org/fr/women/cedaw/convention.shtml>).

question n'était pas soulevée par les autorités. En moyenne, on estime que les salaires féminins en Pologne se sont élevés à 65-75% de ceux des hommes (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.3). En 1985, par exemple, le salaire des femmes représente en moyenne 73,7% de celui des hommes (UNICEF, 1999, p.33). Le sexe apparaît comme le facteur le plus important agissant sur le niveau du salaire, après le type d'industrie²³⁵.

Quelle que soit l'époque, la plupart des femmes se sont trouvées dans des tranches de salaires inférieures à celles des hommes : en 1960, la majorité des femmes (24,5%) gagnent entre 1200 et 1500 zlotys par mois, tandis que la plus grande part des hommes (27% environ) gagne entre 1500 et 2000 zlotys. A cette époque, 15% des femmes gagnent moins de 800 zlotys par mois, contre 4% des hommes environ. Au début des années 1970, le niveau des salaires s'est élevé mais l'écart hommes-femmes s'est creusé : 29% des femmes environ gagnent entre 2000 et 2500 zlotys, mais la majorité des hommes (44%) gagne 3000-3500 zlotys. Le salaire médian pour les femmes s'élève en 1973 à 2239 zlotys, celui des hommes à 3064 zlotys (Ingham, Ingham, 2001, p.57). Malgré des qualifications de plus en plus élevées et l'obtention de diplômes universitaires, les femmes étaient discriminées sur le marché de l'emploi durant l'ère communiste : les postes occupés et la rémunération obtenue n'avaient pas de lien avec leur niveau d'éducation.

Dans l'industrie, ceci dit, les salaires furent également très différenciés selon le type de production. Dans les secteurs industriels employeurs de femmes – textile, confection, agroalimentaire, chimie -, les salaires perçus étaient nettement inférieurs à la moyenne.

Différences de salaires dans quelques domaines industriels, 1955-1980

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Total Industrie	100	100	100	100	100	100
Moyenne = base 100						
Charbon	145	150	147	157	179	170
Production de combustibles	140	146	143	104	103	104
Production d'énergie	101	113	118	114	107	103
Sidérurgie	125	123	125	123	126	128
Production de machines	108	106	105	106	103	100
Chimie	96	96	97	06	94	93
Textiles	76	84	82	84	82	87
Confection	72	70	73	78	74	80
Industrie alimentaire	84	83	84	85	85	85

Source : Jan Adam, *Employment and wage policies in Poland, Czechoslovakia and Hungary since 1950, 1985* (Siemieńska, 1989, p.12).

²³⁵ Les salaires et les bénéfices étaient fonction du type d'industrie et de sa capacité à obtenir des subventions de l'Etat. Ainsi, les salaires et bénéfices résultaient du « pouvoir de marchandage dans un monde de pénurie » (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.5).

Cette exclusion des postes à salaire et statut social élevé a conduit les femmes à s'investir dans l'éducation, espérant malgré tout obtenir de meilleures places grâce à un niveau de diplôme supérieur. Ceci était facilité, comme nous l'avons vu, par les politiques éducatives :

« Their only way upward was through higher qualifications, a route facilitated by progressive education policies »²³⁶.

Ces dernières n'ont pas permis, néanmoins, de vaincre le double mécanisme de ségrégation horizontale et verticale : si le système a permis aux femmes une avancée majeure en termes éducatifs, l'enseignement suivi les a aussi dirigées vers un nombre délimité de professions.

1.5. Qualifications et professions « genrées »

Parmi les facteurs explicatifs des inégalités hommes-femmes dans l'emploi, soulignés par les sociologues de l'emploi et du genre, se trouve la manière dont les qualifications sont construites en fonction du genre. Dans de nombreux cas, l'activité féminine est synonyme d'absence de qualification ou de déqualification. Il existe d'un côté, « un métier masculin qualifié » et de l'autre, « des fonctions féminines déqualifiées » (Maruani, 2006, p.49). Du processus de négociations et de conflits qui s'opère entre groupes sociaux pour la définition des qualifications, les femmes ressortent toujours perdantes, leur travail étant dévalorisé car défini « sans qualité » (Maruani, 2006, p.49). Cette distinction entre qualification masculine et déqualification féminine provient de ce que les compétences des femmes sont assimilées à des qualités qu'on suppose « naturelles » chez elles, et dérivées de la sphère domestique. Cette « naturalisation des compétences » conduit à cantonner les femmes dans des professions bien précises, dans lesquelles elles utilisent les qualités dont elles font preuve en privé (dextérité, minutie, rapidité, etc.), mais qui ne sont finalement ni reconnues ni valorisées financièrement et hiérarchiquement dans l'emploi. A l'inverse, les qualités attendues des hommes leur confèrent une plus grande reconnaissance professionnelle et sociale. Ceci est particulièrement visible dans le domaine de l'industrie.

« A âge, niveau de formation et ancienneté égaux, les ouvrières se voient plus rarement reconnaître une qualification que les hommes, elles ont moins d'autonomie et de possibilités d'initiatives qu'eux. Leur travail paraît également moins reconnu, dans la mesure où les contrôles sont plus stricts. [...] Selon la division sexuelle des tâches, les travaux les plus durs en termes d'efforts physique, d'hygiène et de sécurité sont réservés aux hommes, tandis que des horaires plus flexibles et plus ingrats leur sont

²³⁶ Einhorn, Barbara. *Cinderella goes to market*, Londres: Verso, 1993, p.48 ; cité par Pollert, 2003, p.334.

imposés, notamment parce qu'ils sont censés être plus disponibles que les femmes vis-à-vis des charges parentales ; mais au final, leur travail est mieux reconnu » (Guionnet, Neveu, 2004, p.134).

La construction genrée des qualifications, processus mis en lumière dans plusieurs cas français, s'applique tout aussi bien à la Pologne communiste, même s'il convient d'y rajouter les spécificités du pays, dérivées de l'histoire. C'est elle qui explique la prédominance des femmes dans l'industrie légère (notamment le textile) et les métiers du tertiaire que sont l'éducation ou la santé. C'est elle qui explique aussi, en partie, l'échec qu'a connu la politique des « nouveaux métiers » mise en place sous le stalinisme, en termes de réception dans la société. En particulier, le travail féminin dans les mines s'était heurté en Silésie à un certain mécontentement, les femmes n'étant naturellement pas « qualifiées » pour exercer dans ce type de secteur. Dès lors, leur incorporation s'est faite de telle manière qu'elle ne menace pas la hiérarchie des qualifications et des places, les plus prestigieuses étant réservées aux hommes. Dès lors, également, une fois le stalinisme achevé les femmes se sont vues retirées le droit à exercer en souterrain et réorientées vers des milieux plus en adéquation avec leurs compétences. La construction genrée des qualifications engendre en effet un sentiment de risque, dans les secteurs traditionnellement masculins, de se voir « déqualifiés » par l'arrivée d'une main d'œuvre féminine.

Par ailleurs, la naturalisation des compétences, tout comme l'objectif de protéger les fonctions maternelles des femmes, explique les diverses interdictions et restrictions imposées à l'emploi féminin en Pologne sous le communisme, qui se sont traduites par des listes d'emplois interdits aux femmes, par des dispositions au sujet des conditions de travail, ou encore par des listes d'emploi différenciées selon les sexes dans les bureaux pour l'emploi dans les années 1960.

1.6. Les facteurs de précarité chez les femmes à l'Est et à l'ouest : temps partiel, chômage et bas salaires

1.6.1. Le temps partiel : une forme courante d'emploi à l'Ouest, pas à l'Est

A l'Est comme à l'ouest, le genre apparaît comme un facteur de précarité au détriment des femmes. Cependant, les caractéristiques de cette précarité diffèrent depuis l'origine entre l'Europe occidentale et l'Est communiste.

En Europe occidentale, le temps partiel a été une caractéristique majeure de l'emploi féminin dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Aussi dans les années 1980 la part des femmes dans l'emploi à temps partiel excède-t-elle les 60% dans tous les pays. Simultanément, le temps partiel est devenu synonyme de « femmes » partout à l'Ouest. Il recouvre en réalité des situations très diverses d'un pays à l'autre même si parfois les parts de temps partiel dans l'emploi féminin semblent similaires. Le temps partiel est plus ou moins régulé par les Etats, plus ou moins choisi ou subi par les femmes, et son lien avec l'accès des femmes à l'emploi se pose différemment en fonction des pays. Trois configurations existent au sein de l'Europe occidentale, qui différencient l'Europe du sud, les pays d'Europe du Nord et scandinaves, et enfin la France et la Belgique (Maruani, 2006, p.80-81).

Dans la première configuration, le temps partiel n'est qu'une faible part de l'emploi féminin, qui se situe entre 10 et 20%, l'Italie présentant les taux les plus élevés. Ainsi, en 1989 le temps partiel représente environ 18% de l'emploi féminin dans ce pays ; il en représente 11,6% en Grèce, 11% en Espagne et près de 13% au Portugal (OCDE, 1999). Il s'agit ici du modèle « Europe du sud », selon lequel l'accès des femmes à l'emploi se fait généralement à temps plein.

Dans la seconde configuration, on trouve tout d'abord les pays d'Europe du Nord : le travail à temps partiel est l'une des modalités de l'entrée des femmes dans l'emploi. Les taux sont élevés, mais le temps partiel se conjugue souvent avec des ruptures d'emploi liées à la garde de jeunes enfants. Ici, il intervient donc dans le cadre de trajectoires professionnelles discontinues. En 1989, le temps partiel représente près de 53% de l'emploi féminin néerlandais, 40% environ de l'emploi féminin britannique, et près de 27% de l'emploi féminin allemand (OCDE, 1999). Le second groupe est constitué des pays scandinaves. Le temps partiel y est très répandu chez les femmes, depuis de nombreuses années. A la différence du groupe précédent, il intervient chez les femmes dans le cadre de trajectoires professionnelles continues, et d'un fort taux d'emploi féminin général que permet aussi un système généreux de protection sociale. Le temps partiel permet ici à toutes les femmes de travailler (Maruani, 2006, p.81). En 1989, il représente 26% environ de l'emploi féminin en Suède et 31% au Danemark (OCDE, 1999).

Enfin, le temps partiel chez les femmes en France et en Belgique a émergé surtout à la suite des crises de l'emploi des années 1980 : il est apparu alors comme remède au chômage. En France, il intervient dans le cadre de trajectoires professionnelles

féminines continues et d'un fort taux d'emploi féminin. Mais il représente une rupture par rapport au modèle traditionnel d'accès à l'emploi en vigueur jusque là, l'emploi à temps plein, et de ce fait, il tend à éloigner les femmes de l'emploi plutôt que de les en rapprocher (Maruani, 2006, p.81). En 1989, le temps partiel représente 21,4% de l'emploi féminin français et 29,5% de l'emploi féminin belge (OCDE, 1999).

Selon les situations et surtout, l'origine du temps partiel (choisi/subi, imposé par l'employeur), le temps partiel peut être synonyme de précarité pour les femmes. En France, le temps partiel s'est développé essentiellement dans les secteurs traditionnellement féminins et peu rémunérés (femmes de ménage, vendeuses, assistantes maternelles, aides familiales). Il s'apparente donc souvent à du « sous-emploi », faute d'emploi à temps plein disponible, ainsi qu'à une marginalisation sur le lieu de travail, du fait de la différence de statut et de rémunération qu'il engendre. Par ailleurs, il s'accompagne souvent d'horaires atypiques et peu confortables (Guionnet, Neveu, 2005, p.139). Le risque de précarisation lié à l'obtention d'un temps partiel est renforcé par l'absence de régulation suffisante autour de ce type d'emploi telle qu'elle peut exister dans certains pays (Suède notamment).

Facteur de précarité ou pas, le temps partiel est devenu une figure majeure de l'emploi féminin occidental.

A l'inverse, le temps partiel n'était que minime dans les pays d'Europe centrale et orientale à l'aube des années 1990. En Pologne, malgré les tentatives des autorités encouragées par l'Eglise et les activistes de la Ligue des femmes dans les années 1970, le travail à temps partiel n'a jamais « pris », ni auprès des femmes visées, ni auprès des employeurs. Si dans les années 1970 prédomine un discours officiel en faveur de la conciliation travail-famille pour les femmes, le temps partiel est en réalité imposé par le régime afin d'améliorer l'offre de services par ailleurs fortement féminisés (petit commerce, restauration, couture), et pour pallier l'insuffisance de l'offre en matière de structures de garde de la petite enfance (Portet, 2004, p.59). Il n'a pas pour objectif de permettre aux femmes d'accéder ou de rester plus facilement sur le marché de l'emploi. En final, les femmes en âge d'avoir des enfants refusent cette forme d'emploi, et ce sont plutôt les retraités qui s'en saisissent (Portet, 2004, p.58). La plupart des femmes, du reste, ont besoin de travailler à temps plein pour des

raisons économiques. Les entreprises, par ailleurs, font preuve d'une forte résistance : du fait de leurs rigidités en matière de gestion, le temps partiel apparaîtrait trop contraignant à mettre en œuvre. En final, à la fin des années 1980 le temps partiel n'est pas une forme d'emploi populaire en Pologne, ce qui la différencie de tous les modèles occidentaux.

1.6.2. Le chômage des femmes : une réalité à l'Ouest, un phénomène masqué à l'Est

Autre statut existant sur les marchés de l'emploi occidentaux et qui officiellement n'existait pas dans les pays communistes d'Europe centrale et orientale : le statut de chômeur. Or, dans tous les pays occidentaux, le chômage touche davantage les femmes que les hommes. Les femmes, dans l'ensemble, sont toujours plus menacées de perdre leur emploi que les hommes. Même s'il recouvre encore une fois des situations sociales très différentes, le « surchômage » des femmes se vérifie dans presque tous les pays de l'Ouest à l'aube des années 1990, à quelques exceptions près (Suède, Royaume-Uni, Irlande), et particulièrement dans certains pays du sud comme la Grèce, l'Italie ou l'Espagne.

Taux de chômage des femmes et des hommes dans quelques pays d'Europe occidentale en 1989

Pays	Taux de chômage (%)		
	Femmes	Hommes	Ensemble
Belgique	13,8%	6,4%	9,5%
Danemark	8,9%	7,6%	8,2%
France	12,4%	7,4%	9,6%
Allemagne	8,1%	6,2%	7,0%
Grèce	12,3%	4,6%	7,5%
Italie	18,6%	8,2%	12,1%
Pays-Bas	11,5%	6,4%	8,4%
Portugal	7,2%	3,4%	5,1%
Espagne	25,2%	13,1%	17,3%
Irlande	11,3%	17,6%	15,8%
Royaume-Uni	4%	7,8%	1,3%
Suède	1,4%	1,3%	6,2%

Source : OCDE, 1999

En Pologne communiste comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, le chômage n'existait pas, en vertu du principe de plein emploi garanti par la Constitution. Il ne faisait pas partie des statuts possibles sur le marché de l'emploi et aucune donnée n'est donc disponible sur le sujet. Cependant, les divers travaux mentionnant la situation contrastée des femmes sous l'ère communiste font état de périodes de chômage ou de sous-emploi, notamment dans les secteurs d'activité féminins (Heinen, 1995, p.127 ; 1990, p.105). Ce fut le cas à la fin des 1950

(déstalinisation et communisme national), quand dès lors on encouragea les femmes à remplir plutôt leur rôle de mères. A l'inverse, quand la situation fit plutôt état d'une pénurie de main d'œuvre, dans les années 1970, c'est sous l'angle de la conciliation travail-famille qu'on s'adressa aux femmes, les enjoignant ainsi à travailler, sans les alléger de leurs responsabilités familiales. Le chômage des femmes tout comme la pénurie de main d'œuvre était instrumentalisé en fonction des besoins économiques du régime, la politique familiale servant ici de variable d'ajustement.

1.6.3. Femmes et bas salaires

Enfin, dernier point caractéristique de l'emploi féminin, en lien avec les inégalités salariales et la précarité de l'emploi : les femmes sont plus nombreuses à percevoir les plus bas salaires. Cette tendance, qui constitue un risque de pauvreté, s'est surtout confirmée à l'Ouest dans les années 1990. A l'Est, quelques chiffres sur les niveaux de salaires dans l'économie socialisée laissent entendre que les femmes, sous le communisme, étaient également plus nombreuses que les hommes à toucher les plus bas salaires. En 1960, 15,2% des femmes en Pologne touchent moins de 800 zlotys par mois, contre seulement 4,2% des hommes. En 1965, les parts s'élèvent à 7,1% et 1,1% respectivement. En 1973, près de 12% des femmes gagnent moins de 1500 zlotys mensuels, pour 2,4% des hommes (Ingham, Ingham, 2001, p.57). Ceci confirme une nouvelle fois que l'égalité de salaires n'existait que sous la forme d'une mention constitutionnelle.

2. REGIMES D'ETATS-PROVIDENCE ET ARTICULATION TRAVAIL-FAMILLE : QUEL MODELE A L'EST ?

2.1. Les modèles d'Etat-Providence occidentaux vus sous l'angle du genre

C'est durant les « Trente Glorieuses » que se sont véritablement développés les systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux. L'objectif de l'intervention publique à cette époque est de maintenir le plein emploi, dans le cadre de politiques macroéconomiques keynésiennes. Les politiques sociales sont élaborées pour répondre à cet objectif (Erhel, Palier, 2005, p.679). Elles sont interdépendantes de la croissance économique alors en vigueur : cette dernière, en fournissant plus de ressources à engager dans les politiques sociales, permet de garantir des droits sociaux aux citoyens sans faire dépendre leur bien-être entièrement du marché (Erhel,

Palier, 2005, p.680). Les systèmes de protection sociale assurent ainsi une démarchandisation de l'individu, en lui fournissant un revenu de remplacement en cas d'impossibilité de travailler ou en cas de difficulté. Cependant chaque système de protection sociale a une capacité plus ou moins grande d'assurer une indépendance relative de l'individu face au marché et de lui garantir un revenu de remplacement en cas de besoin. Si tous les pays européens partagent cet objectif commun, en revanche, les conceptions assignées à la protection sociale, son rôle et ses modalités, divergent d'un pays à l'autre.

Ces divergences ont été mises en lumière par les travaux de Gøsta Esping-Andersen (1990). Celui-ci a élaboré trois modèles d'Etat-providence²³⁷ en fonction de plusieurs critères déterminants dans l'élaboration de la protection sociale : la place des différents acteurs en jeu – en particulier, l'Etat, la famille et le marché, mais aussi les syndicats et les acteurs associatifs -, les objectifs collectifs en termes de situation et de bien-être social des citoyens, le modèle familial prédominant et les rapports hommes-femmes qu'il encourage, la volonté de modifier ou non les stratifications sociales existantes, et enfin, les idéologies politiques en vigueur (Erhel, Palier, 2005, p.681 ; Palier, 2005, p.4). Les différences entre pays ou groupes de pays sont aussi fonction de l'héritage historique et de l'organisation des rapports sociaux dans chacun d'eux. Ces modèles de *welfare* conditionneront dans chaque pays les réformes entreprises à partir de la fin des années 1980, dans le cadre de la remise en cause des politiques keynésiennes et de l'adoption du paradigme néolibéral.

Les rapports entre Etat, marché et famille en particulier différencient les pays européens occidentaux entre eux, selon qu'ils considèrent qu'il faut « défamilialiser » et collectiviser les systèmes de prise en charge des enfants et des personnes dépendantes, ou au contraire, que la famille doit rester au cœur de cette responsabilité. Or, de cette conception de la place et du rôle de la famille dans la prise en charge des enfants et des personnes dépendantes va découler une plus ou moins grande possibilité pour les femmes de concilier travail et famille, et donc de pouvoir travailler. C'est surtout à partir des années 1970, suite à la montée en puissance du travail féminin, que certaines politiques sociales (en l'occurrence dans les pays scandinaves) ont accordé la priorité aux services à la famille. A l'inverse,

²³⁷ Le régime libéral (Etats-Unis, Royaume-Uni, Irlande), le régime social-démocrate (Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Islande), le régime conservateur-corporatiste ou bismarckien (Allemagne, France, Benelux, Autriche), les pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Grèce, Italie) constituant une variante à part (Esping-Andersen, 1990).

dans les pays de type libéral comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont encouragé le recours au marché, notamment par l'intermédiaire de déductions fiscales (Esping-Andersen, Palier, 2008, p.24). Avant l'essor du travail féminin, l'Etat-providence européen était fondé sur le modèle traditionnel de l'homme principal pourvoyeur de ressources (le *male breadwinner model* selon Jane Lewis, 1992), dont l'épouse est femme au foyer. Les prestations en espèces étaient alors favorisées par des mécanismes de remplacement du revenu, au détriment des services sociaux (Esping-Andersen, Palier, 2008, p.24).

Par la suite, donc, les Etats-providence européens ont pris des directions différentes par rapport à ce modèle traditionnel de *male-breadwinner*. Jane Lewis (1992) a dès lors revisité la typologie des régimes d'Etat-Providence élaborée par Esping-Andersen, en y intégrant la question du rapport entre protection sociale et travail, que ce dernier soit rémunéré ou non. De cette manière, elle inclut dans le questionnaire sur la protection sociale celui de la place accordée à la sphère privée ou domestique. En effet, selon elle, les travaux comparatifs sur les régimes d'Etat-Providence mettent de coté un problème central dans la structuration de ces régimes : la valorisation du travail non rémunéré, effectué principalement par les femmes au sein des familles, en vue du bien-être de ses membres et donc, de leurs droits sociaux (Lewis, 1992, p.160). De ce fait, le concept de démarchandisation est rarement appréhendé dans sa dimension « genrée ». Or celui-ci n'a pas le même sens s'il s'applique aux hommes ou s'il s'applique aux femmes :

« While Esping-Andersen (1990) writes of decommodification as a necessary prerequisite for workers' political mobilization, the worker he has in mind is male and his mobilization may depend as much on unpaid female household labour as state policies. Decommodification for women is likely to result in their carrying out unpaid caring work; in other words 'welfare dependency' on the part of adult women is likely to result in the greater independence of another person, young or old. The unequal division of unpaid work thus blurs the dichotomous divisions between dependent and independent, commodified and decommodified » (Lewis, 1992, p.161).

A partir de ces réflexions, Jane Lewis propose trois modèles de pays : tout d'abord, les Etats reposant fortement sur le modèle de *male-breadwinner* : ce sont en premier lieu le Royaume-Uni et l'Irlande, auxquels on peut rajouter l'Allemagne. Dans ces pays, les politiques familiales n'encouragent pas spécialement le travail des femmes : ces pays se caractérisent par un nombre de crèches faible, une faible protection de la maternité et l'absence de congé parental correctement indemnisé. En conséquence, le taux d'activité des femmes en âge de procréer est peu élevé et le temps partiel est très répandu chez les femmes qui travaillent. Guionnet et Neveu (2004) rajoutent à cette

catégorie de pays ceux du sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Grèce, Italie) : en effet, le travail des femmes n'y est pas non plus encouragé, les politiques familiales et de conciliation sont peu développées. Ces pays se caractérisent par l'importance des solidarités familiales, mais aussi, en conséquence, de fortes inégalités hommes-femmes et des taux d'emploi féminins très faibles.

Le second groupe identifié par J.Lewis est constitué de la France auquel on peut, dans une moindre mesure, rattacher la Belgique. Il s'agit de pays reposant sur un modèle modifié de *male-breadwinner*. Les femmes y sont considérées aussi bien comme épouses et mères que comme travailleuses. Les services de prise en charge des enfants sont plutôt bien développés, les taux d'emploi féminins assez élevés et les carrières des femmes de moins en moins interrompues par l'arrivée des enfants (Guionnet, Neveu, 2004, p.115).

Enfin, le troisième groupe, dont la Suède est emblématique, est celui de pays reposant faiblement sur le modèle de *male-breadwinner*. Il est constitué des pays du nord de l'Europe. Ceux-ci privilégient un modèle dans lequel les deux conjoints travaillent. La femme est perçue d'abord comme une travailleuse et tout est donc fait pour faciliter son accès à l'emploi, qu'il s'agisse de mesures sociales, de politique familiale ou de politique d'emploi. Les taux d'activité des femmes sont élevés et les carrières non interrompues par la maternité (Guionnet, Neveu, 2004, p.115).

2.2. Quel modèle dans le cas des pays socialistes ?

Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont fait l'objet d'une attention accrue des chercheurs européens occidentaux et nord américains, concernant le rapport entre genre et travail sous le communisme. La question s'est posée de savoir si et comment l'on pouvait appliquer à des pays de type socialistes (puis, postsocialistes) les modèles élaborés à et pour l'Ouest. A l'instar des théories développées autour de l'europanisation et présentées dans l'introduction de cette thèse, la confrontation avec les PECO a représenté un défi pour les modèles théoriques existants dans l'analyse des systèmes de protection sociale et de la place qu'ils accordent au genre. Celle-ci a abouti à la nécessité d'adapter les catégories existantes aux spécificités de ces pays.

En effet, tout comme à la fin des années 1980, les pays communistes d'Europe centrale et orientale ne peuvent être rattachés à aucune des catégories occidentales

s'agissant du régime général d'Etat-Providence, ils ne peuvent l'être non plus dans les catégories élaborées par Jane Lewis à partir du modèle de *male-breadwinner*.

Dorottya Szikra et Dorota Szelewa, dans une étude de 2009 portant sur la Hongrie et la Pologne socialistes et l'application des modèles de *welfare*, préfèrent d'ailleurs recourir aux concepts de « maternalisme » et de « familialisme » au lieu des concepts de « gagne-pain masculin » (*male-breadwinner*) et de « double revenu familial » (*dual-earner model*)²³⁸. Les premiers leur paraissent plus appropriés que les seconds pour le cas de pays socialistes comme l'étaient la Hongrie et la Pologne, en ce qu'ils traduisent davantage les idéologies entourant la famille et les rôles de genre. Le concept de maternalisme²³⁹ repose sur le fait que les femmes participent à la construction de l'Etat-providence sur la base de leur différence biologique. Il s'exprime politiquement à travers des programmes s'adressant aux femmes en tant que mères. De ce point de vue, la période maternaliste de la Pologne a débuté au moment de la déstalinisation, avec l'introduction du congé parental gratuit d'un an, puis dans les années 1970 sous la présidence de Gierek, avec le rallongement de la durée des congés. Le maternalisme polonais a cependant été beaucoup moins développé qu'en Hongrie par exemple (Szikra, Szelewa, 2009, p.88). Le concept de familialisme, quant à lui, suppose que l'essentiel de la prise en charge des personnes dépendantes se fasse dans le cadre familial. Il ne s'oppose pas pour autant totalement à la défamilialisation, qui suppose une intervention des pouvoirs publics en la matière. En effet, le familialisme ne s'exprime pas à travers des mesures de politiques publiques, mais à travers les discours entourant la famille (Szikra, Szelewa, 2009, p.89). Autrement dit, il exprime un certain type de relations entre l'Etat et la famille. En Pologne, la famille est entourée d'une forte symbolique et ce de deux points de vue. Tout d'abord, elle est le lieu où règne la « Mère polonaise » (*Matka Polka*), gardienne de la famille mais aussi de la Nation et de ses valeurs, fortement liées à l'Eglise. En ce sens, la famille a un caractère quasi sacré. Or l'Etat communiste ne s'est pas « attaqué » à cet espace sacré, préférant cantonner la vie familiale dans la sphère privée et limiter ses interventions dans ce domaine. Ainsi, le soutien aux familles est demeuré limité, principalement aux allocations familiales introduites en

²³⁸ Ce concept a été introduit par Diane Sainsbury dans *Gender, Equality and Welfare states* (1996).

²³⁹ Le concept de maternalisme a été défini par Seth Koven et Sonya Michel dans *Mothers of a new world : maternalist politics and the origins of Welfare States* (1993).

1948, mais dont l'objectif n'était pas d'intervenir dans le fonctionnement même des familles. Les structures de garde n'ont jamais été très développées par ailleurs, l'offre s'avérant très vite inadéquate : le niveau de qualité était peu élevé et les établissements bondés. Dès lors, les taux d'accueil demeurèrent bas en Pologne, et même inférieurs aux autres pays d'Europe centrale et orientale. Pas plus de 5% des enfants de moins de trois ans n'ont pu être accueillis dans les crèches polonaises, tandis que les maternelles accueillirent tout au plus 40 à 50% environ des enfants de trois à six ans (Heinen, 1995, p.78). De ce fait, au lieu d'accorder un soutien large aux familles, le régime communiste attendait d'elles qu'elles prennent le relai pour une partie des besoins sociaux. La situation se dégrada encore davantage dans les années 1980, avec la crise économique et budgétaire que connut la Pologne. La politique sociale de l'Etat en fut affectée dans l'ensemble. Cette dernière n'étant plus en mesure de soulager les difficultés de la vie quotidienne de la population, certains règlements encourageaient les familles à fonctionner de manière plus autonome, en comptant moins sur les transferts et les services sociaux. En particulier, les mesures prises encourageaient les femmes à se retirer du marché du travail (congés d'éducation payés, retraites anticipées pour les femmes) (Golinowska, Gardawski, 2005, p.15), d'autant que l'Etat n'avait plus les moyens non plus de s'impliquer dans la fourniture de services d'accueil des enfants. Du reste, le syndicat Solidarité lui-même revendiquait surtout, en matière de politique familiale, la rétribution du congé maternel de trois ans. Ainsi, sur le plan du respect de la sphère privée et du rôle de la famille et partant, des mères, autorités publiques et syndicat se rejoignaient.

D'un autre côté, la symbolique entourant la famille l'a aussi placée en rupture avec la sphère publique. Pour des raisons historiques remontant à la période des partages, en effet, mais renforcées encore davantage sous le communisme, la famille a pris le sens de lieu de refuge, délimitant la frontière entre le « nous » et le « eux », le « eux » désignant l'Etat ou le pouvoir en place (Heinen, 1996, p.248). La famille, avec l'Eglise, était le seul espace de liberté permettant l'initiative individuelle et assurant l'autonomie de la personne. Les pénuries en biens de consommation, persistantes tout au long de l'ère socialiste, ne firent que renforcer le repli et la débrouille dans la sphère privée, favorisant l'activation de réseaux d'entraide entre proches (parents, amis) (Heinen, 1996, p.248). Les diverses contraintes imposées par le régime, par ailleurs, convainquirent les individus de préserver au maximum cet espace personnel.

Ces deux dimensions de la symbolique attachée à la famille expliquent que toute tentative de modifier l'ordre établi dans ce cadre puisse se heurter à une profonde résistance. Les individus, y compris les femmes, avaient intériorisé les rôles attribués à chacun dans l'univers familial : c'est ainsi que l'égalité hommes-femmes, prônée et manipulée par le régime dès son instauration, a été perçue comme une imposition illégitime de l'extérieur. Comme on l'a vu cependant, la position des gouvernements communistes fut le plus souvent ambiguë sur la question, puisqu'ils n'ont jamais cherché à remettre en cause la division des tâches dans la sphère privée, pourtant lieu d'expression des inégalités hommes-femmes. Les différents gouvernements et les politiques sociales menées n'ont jamais défait l'idée que les femmes soient responsables de la famille et du travail domestique. De cette manière, le consensus existant a pu être préservé :

« [...] communist social policy failed to eliminate (and indeed implicitly assumed and reinforced) the notion that women retained the primary domestic role, including carrying out the bulk of household duties and childcare responsibilities too, many elements of social policy affected women more than men » (Millard, 1995, p.67).

La situation de la Pologne comme de ses voisins est donc atypique au sortir du communisme : le taux d'activité des femmes est relativement élevé, laissant penser qu'un modèle de double revenu (*dual-earner model*) s'est substitué au traditionnel *male-breadwinner*. Cependant les services de prise en charge des enfants sont insuffisamment développés, la garde reposant surtout sur les solidarités familiales. Les politiques d'emploi et les politiques familiales poursuivent des objectifs ambigus : les femmes, bien que travaillant pour la plupart, restent considérées avant tout comme des mères de famille. En complément, une barrière symbolique sépare l'Etat et la famille, laquelle, en Pologne, est considérée comme la gardienne de la Nation. Ceci se traduit, du côté des individus, tantôt par du mécontentement, tantôt par de la suspicion voire du mépris pour ce qui est fourni dans et par l'espace public. Si les femmes ont bénéficié des structures de garde – certes insuffisantes et de plus en plus délabrées avec les années – ainsi que de l'accès à l'emploi, les rapports Etat-famille étant biaisés, l'articulation travail-famille s'est heurtée à la fois aux idées de genre persistantes dans la société et au niveau des autorités, mais aussi au clivage profond entre espace public et espace privé.

En conséquence, en plus de leur implication dans le travail salarié (*paid work*), les femmes ont continué d'assumer l'essentiel des responsabilités domestiques (*unpaid work*), soit en final, de porter un « double fardeau ». Sur ce point, les femmes des

pays communistes n'ont pas divergé de celles des pays occidentaux capitalistes. Les chiffres relevés témoignent cependant d'un fardeau horaire plus lourd pour les femmes de l'Est. En 1965, les Polonaises âgées de 20 à 59 ans travaillent en moyenne 35 heures par semaine dans le salariat, et consacrent le même temps aux tâches domestiques, soit au total 70 heures environ lié à ce double fardeau (UNICEF, 1999, p.25). En Allemagne de l'Ouest, le temps hebdomadaire moyen dévolu au travail non payé est un peu plus élevé (entre 35 et 40 heures), mais le travail salarié ne représente qu'environ 16 heures par semaine²⁴⁰, soit un total de 50 à 56 heures de travail par semaine (UNICEF, 1999, p.25).

3. CONSCIENCE DE GENRE ET MOBILISATION CIVILE : LES DIFFERENCES EST/OUEST

Dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, la progression des femmes dans l'emploi à l'Ouest s'accompagne de la montée en puissance de mobilisations collectives. A partir des années 1970 surtout, le mouvement féministe se dote d'une identité propre et se développe indépendamment des autres mouvements sociaux de l'époque. La création de nombreux groupes en France (en particulier au sein du Mouvement de libération des femmes), en Europe plus généralement et aux Etats-Unis (mouvement NOW : *National Organisation for Women*, créé en 1966) aboutit à ce que la voix des femmes et leurs revendications se fassent entendre sur la scène publique. En France, de multiples publications dénoncent l'oppression dont les femmes sont victimes dans la société, ainsi que le patriarcat dominant comme « l'ennemi principal »²⁴¹ à combattre. Elles revendiquent un double combat pour l'égalité hommes-femmes, à la fois dans la sphère publique et dans la sphère privée (« le personnel est politique »). Le mouvement féministe en France se mobilise également pour la libéralisation de l'avortement et de la contraception, qu'il obtiendra en 1974. En parallèle, la mobilisation des femmes permet des avancées en termes d'égalité, à travers l'élaboration de lois ou décrets, dans les domaines de l'éducation supérieure, de l'emploi, du divorce, puis de la représentation politique. A la fin des années 1970 et au début des années 1980 émerge, en France et dans divers autres pays européens, la question de la parité hommes-femmes sur les listes électorales. En 1981 est créé en

²⁴⁰ Le temps partiel est une forme d'emploi féminin répandue en Allemagne.

²⁴¹ Delphy, Christine. *L'ennemi principal II. Penser le genre*, Paris : Syllepse, 2001.

France un ministère des Droits des femmes. Par ailleurs, le mouvement féministe fait progressivement son entrée dans le milieu universitaire en tant que domaine de recherche particulier, après avoir fait l'objet d'une presse abondante dans les années 1970²⁴². Il prend un aspect mondialisé dans les années 1980, les échanges se multipliant entre Europe, Etats-Unis, Amérique du Sud, Afrique, Asie (Sarcey, 2008, p.105).

De tels mouvements sociaux de femmes ne se sont pas produits à l'Est, d'où une situation paradoxale : d'un côté, l'égalité de genres était formellement reconnue, dans l'emploi mais aussi dans le mariage ou le divorce. Le statut des femmes sous le communisme a, objectivement et en comparaison avec la période d'avant-guerre, connu une nette amélioration grâce au travail salarié, aux études ou encore à la culture. Cependant, une part entière d'inégalités fut occultée par le régime, en particulier celles ayant trait à la sphère privée. De ce fait, dans cette dernière, les façons traditionnelles de construire les rôles masculins et féminins sont demeurées en l'état :

« Because of the impossibility of free public discourse, gender relations never became a public issue. In public life, work, studies, culture, or even politics, women have become (almost) equal, and they may have felt (almost) equal. But in the private sphere, in partner relations, within the family as well as in the private (interpersonal) side of relations – whether in politics or at the workplace – the traditional construction of the role of men and women remained by and large untouched » (Ferge, 1997, p.163).

Comme l'indique Z.Ferge (1997), l'impossibilité de s'exprimer librement et de débattre publiquement dans les pays communistes explique que les relations de genre n'aient jamais fait l'objet de questionnements ni n'aient pu être contestées. Au tournant des années 1960-1970, alors qu'apparaissait la seconde vague du féminisme dans les pays occidentaux, rien ne permit, dans les pays d'Europe centrale et orientale, de contester le « contrat de genre » établi, puisqu'officiellement il n'y avait rien à combattre. Par ailleurs, l'importance « sacrée » conférée à la sphère privée ne pouvait qu'empêcher l'émergence d'un débat sur la division publique/privée des rôles de genre. Les troubles politiques et sociaux des années 1980, eux non plus, n'ont pas exercé d'influence car les inégalités hommes-femmes ne faisaient pas partie des

²⁴² *Le Torchon brûle* (1971-1973), *Les Cahiers du Féminisme* (depuis 1976), *Questions féministes* (1977-1980), *Nouvelles Questions féministes* (à partir de 1980), *Pénélope* (1979-1985), etc., en France, *Les Cahiers du GRIF* (1973-1978) en Belgique.

revendications du syndicat Solidarność, dans un contexte où il était d'abord et avant tout question de faire reconnaître la liberté et l'autonomie des individus.

De même, la question des droits reproductifs et celle de la représentation des femmes en politique ne furent pas des causes de mobilisation comme à l'Ouest, tout comme les acquis obtenus ne furent pas le résultat de revendications sociales. Ces deux questions furent règlementées d'en haut assez rapidement, sans l'avis de la société, l'Eglise émettant toutefois son opinion au sujet de l'avortement. De fait, il a pu apparaître que les femmes des pays communistes disposaient des avancées que réclamaient celles de l'Ouest à leurs gouvernements : égalité dans l'emploi, légalisation de l'avortement en 1959, meilleure représentation politique. Sur ce dernier point, les femmes étaient relativement bien représentées numériquement. En 1978, elles constituaient 25,6% des effectifs des collectivités locales (Regulska, 1998, p.319). De façon générale, par l'existence de quotas mis en place dans les pays d'Europe centrale et orientale, les femmes représentaient environ 30% des effectifs dans les parlements à la fin des années 1980 (Pascall, Lewis, 2003, p.388 ; en Pologne, le taux atteignait 20% ; Fuszara, 2003, p.21). Cependant, dans les faits, ces femmes disposaient de peu de pouvoir effectif tout comme l'ensemble des parlementaires. Leur présence ne permit pas de faire avancer l'égalité réelle, encore moins de débattre de la condition des femmes.

L'absence de société civile et d'actions en faveur des femmes, enfin, entretint le fossé existant entre égalité publique formelle et inégalités réelles, à l'image du clivage public/privé. Cette absence se répercutera sur la vie publique des femmes durant la transition vers l'économie de marché (Pascall, Lewis, 2003, p.388).

Cependant, il serait faux de dire qu'il n'existe aucune tradition de mobilisation féminine en Pologne. Dans l'entre-deux guerres, de nombreuses associations de femmes formulant des postulats d'émancipation proches de ce que le féminisme énonça quelques années plus tard existaient déjà, d'après Anna Safuta (Safuta, 2009, p.44). Après la seconde guerre mondiale et avec l'établissement du régime communiste, trois organisations de masse pour les femmes subsistèrent dans le pays : la Ligue des Femmes, devenue en 1983 Ligue des Femmes polonaises (*Liga Kobiet*

Polkich), les Cercles de Femmes rurales (*Koła Gospodyń Wiejskich* ou *KGW*), et les organisations de travailleuses de coopératives (Safuta, 2009, p.44)²⁴³.

Les Cercles de Femmes rurales existaient en fait déjà depuis 1877 (ils furent créés à Skierniewice, dans la région de Łódź), et jouèrent, à la fin du 19^{ème} et au début 20^{ème}, un rôle important dans la défense de l'identité nationale, puis plus tard lors du processus de professionnalisation de l'agriculture (Malinowska, 2001, p.194). Les Cercles de femmes bénéficiaient d'une large acceptation de la part de la population villageoise, et de résonance envers les femmes rurales, même si toutes n'y prenaient pas forcément part :

« [...] Even though only some female villagers were involved in its work, almost all benefited from the functions it performed and almost all rural women must have come into contact with the activities of their local CRH [Circle of Rural Housewives] » (Malinowska, 2001, p.195).

Cependant, cette organisation ne fut légalisée qu'en 1957. Les Cercles exerçaient (et exercent encore) leurs activités éducatives, de promotion de la culture traditionnelle et des arts populaires, à l'échelle de la communauté locale. Ils résistèrent à la tentative des autorités communistes de les englober dans les organisations de masse spécialement créées pour les femmes, comme la Ligue des Femmes, et obtinrent finalement, en 1966, le statut d'organisation rurale, coopérant avec le Cercle agricole (regroupement de paysans). La Ligue des Femmes polonaises, elle, fut une création de toute pièce opérée par les autorités communistes en 1945, dans l'objectif de promouvoir la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale du pays.

Cependant, comme le note Safuta,

« Les fonctions que se devaient de remplir ces structures n'étaient nullement assimilables à une démarche féministe ou émancipatrice et ne consistaient pas non plus en la représentation des intérêts de leurs membres » (Safuta, 2009, p.44).

Leurs actions devaient servir les objectifs fixés par le Parti, et susciter l'enthousiasme de leurs membres quant aux décisions et slogans qu'il prônait. Ce fut surtout le cas de la Ligue des Femmes, qui de ce fait, peina à obtenir un soutien social. Par ailleurs, cette organisation prit une tournure essentiellement urbaine et les différentes branches reflétèrent davantage des intérêts locaux particuliers qu'un enjeu féminin national. Localement cependant, certaines femmes, sans en faire forcément partie, bénéficièrent de l'aide de la Ligue pour la gestion de leur quotidien familial ou dans

²⁴³ E.Malinowska (2001) évoque également deux organisations formelles existant sous le communisme, opérant cependant en dehors du domaine public : le Club des femmes créatives, fondé en 1979, et la sous-commission épiscopale pour la prédication adressée aux femmes, fondée en 1969 (Malinowska, 2001, p.216).

leur vie professionnelle. Pour d'autres au contraire, l'appartenance formelle à la Ligue n'apporta aucun avantage (Malinowska, 2001, p.195).

Dans les années 1980 plusieurs mouvements de femmes commencèrent à émerger. Un petit groupe féministe fut fondé par des étudiantes de l'Université de Varsovie, l'Association féministe polonaise (*Polskie Stowarzyszenie Feministyczne*), groupe qui ne fut pas démantelé par le régime car non considéré comme menaçant, comparativement à *Solidarność* (Safuta, 2009, p.45). Le Mouvement d'auto-assistance des femmes (*Ruch Samopomocy Kobiet*) débuta ses activités en 1985, tandis qu'apparurent en 1987 les premiers groupes d'Amazones (*Amazonki*) soutenant les femmes ayant subi un cancer du sein. En 1989 fut fondé le Mouvement social indépendant des femmes (*Niezależny Społeczny Ruch Kobiet*).

Ces mouvements qui se dessinent dans les années 1980 se présentent comme féministes ou défendant des causes propres aux femmes, mais sont limités au milieu urbain. Dans les zones rurales, les seules organisations de femmes sont les KGW (Cercles de femmes rurales).

Si aucune donnée n'existe à ce sujet, l'on peut également supposer que les femmes s'engageaient dans d'autres domaines, notamment l'action sociale, qui conserva une certaine marge de manœuvre sous le communisme. A partir de 1956, ainsi, l'Eglise put agir de façon indépendante, ce qui fut une source importante d'autonomie sociale (Golinowska, Gardawski, 2005, p.10). Les communautés et associations religieuses s'occupèrent initialement des cas les plus difficiles dans la société (handicapés, malades incurables ou malades psychiques) puis progressivement élargirent leur action aux personnes seules et aux sans-domicile-fixe. Les Clubs de l'Intelligentsia Catholique (*Kluby Inteligencji Katolickiej*) créés à partir de 1957, en plus d'œuvres de charité, gèrent des questions d'éducation et de culture (Golinowska, Gardawski, 2005, p.10-11). D'autres organisations sociales agirent avec une certaine autonomie (même si l'Etat les subventionnait et contrôlait les nominations aux postes clé), telles que l'Association des Amis des Enfants (TPD), le Comité de l'Aide sociale polonais (PKPS), la Croix Rouge ou encore les scouts (Golinowska, Gardawski, 2005, p.25).

Dans tous les cas, à l'aube des années 1990, l'engagement associatif ou social des femmes est porteur d'une tradition. Considérablement étouffée durant le communisme, elle n'a cependant pas permis que se développe une « conscience féministe » ou une « conscience de genre », à l'image de ce qui s'est produit à l'Ouest

dans les années 1970 et jusqu'à nos jours. Il faudra attendre les années 1990 pour que se multiplient véritablement les mouvements de femmes, et l'influence de l'Union européenne et des Nations Unies pour qu'une « machinerie de l'égalité des chances » se mette en place (Pascall, Lewis, 2004, p.387).

CONCLUSION

Pour conclure cette première partie consacrée à l'héritage communiste, revenons sur certaines de ses caractéristiques qui nous intéresseront particulièrement par la suite pour la compréhension de notre sujet. Abordons-les au travers de la situation des femmes, notamment en milieu rural, en nous inspirant du cadre d'analyse présenté en introduction. Conformément à ce cadre (Bock, 2004, Hoggart, 2004, Demossier, 2004), la situation des femmes s'apprécie sous l'angle structurel, culturel, individuel, géographique, politique, et sous l'angle des mobilisations. Nous soulignerons également les acteurs impliqués dans les politiques menées ainsi que l'héritage laissé dans les trois régions que nous ciblons.

En matière structurelle, les femmes ont pu accéder à l'emploi dès la fin des années 1940. A la fin des années 1980, le taux d'emploi des Polonaises atteint les 45%, ayant suivi une trajectoire plutôt stable à partir des années 1970. L'emploi féminin a été porté essentiellement par l'industrie et l'agriculture, cette dernière employant plus de 30% des femmes au début des années 1980. L'essor des services a été relativement lent, cependant certains domaines emploient massivement la population féminine (santé et assistance sociale, institutions financières et assurance, éducation, culture, commerce). Les femmes ont par ailleurs bénéficié de l'amélioration de l'accès à l'éducation, en particulier à l'enseignement supérieur.

Cette situation structurelle favorable aux femmes en apparence masque les fluctuations qu'a connues la politique menée à leur encontre, au sens large, tout au long de la période communiste. Cette politique leur donne accès à l'emploi industriel dans un premier temps (période de reconstruction), dans le cadre du lancement de l'industrialisation massive et de l'encouragement à l'exode rural. Elle est soutenue par un dispositif légal en faveur de l'égalité hommes-femmes. Derrière celle-ci, il s'agit pour le régime de rompre en apparence avec les diktats historiques soutenus par l'Eglise, celui de la « Mère polonaise » qui est d'abord et avant tout une mère de famille et exerce donc dans la sphère privée. Le stalinisme encourage encore davantage l'emploi féminin industriel et le départ des campagnes vers les villes.

Malgré des mesures en faveur de la conciliation entre emploi et responsabilités domestiques et une politique de « nouveaux métiers » destinée à leur faciliter l'accès à des métiers « d'hommes », les femmes restent cantonnées dans l'industrie légère et autorisées éventuellement à entrer dans des domaines masculins, tant que cela ne remet pas en cause la hiérarchie de genre traditionnelle. Les infrastructures de garde d'enfants étant insuffisantes, elles conservent malgré tout leur « double fardeau ». Celui-ci s'accroît encore au cours de la phase suivante, la déstalinisation, durant laquelle un revirement s'opère en faveur, cette fois, du rôle de mère au foyer. A travers une série de mesures visant à réorienter l'emploi féminin vers des métiers déjà féminisés, moins qualifiés et rémunérés, et sur une politique familiale maternaliste, les femmes sont incitées aussi à se désengager de l'emploi. Des mesures d'articulation travail-famille sont prises dans les années 1970, qui n'empêchent pas leur retrait progressif de l'emploi. Les mobilisations ouvrières du syndicat Solidarność des années 1980, cependant, ne témoignent d'aucune revendication en matière d'emploi féminin, s'appuyant au contraire sur la figure de la « Mère polonaise ».

Malgré les oppositions réelles qui les séparent, un consensus relie les acteurs ici en présence. Ces acteurs sont de trois types : l'Etat-parti, tout d'abord, est l'acteur unique des décisions politiques qui sont centralisées et suivent un schéma de planification. La mise en œuvre des politiques passe par des subordonnés qui ne disposent d'aucune marge de manœuvre et ne font donc que reproduire la volonté de l'Etat. Les collectivités territoriales, en particulier la région et le *powiat*, ont été affaiblis – pour la première - ou rayés de la carte – pour le second - à partir de 1975. Le local ne dispose d'aucune reconnaissance en dehors de son rôle de relai des décisions de l'Etat, rôle qu'il a retrouvé en 1973 (réhabilitation de la *gmina*, la commune). La tendance au renforcement du contrôle de l'Etat sur le reste des échelons territoriaux n'est certes pas nouvelle (elle était déjà en vigueur dans les années 1930), néanmoins elle se traduit ici par un schéma de domination du centre sur la périphérie, et l'écrasement de toute possibilité de relations horizontales dans les collectivités. Partant, c'est aussi toute possibilité d'engagement citoyen et de mobilisation civile qui est déniée.

Le second acteur historique décisif est l'Eglise. Contrairement aux autres pays d'Europe centrale et orientale, l'Eglise a conservé une certaine autonomie en Pologne. A partir de 1956, elle a pu agir de façon indépendante à travers des

communautés et associations religieuses. Surtout, elle a conservé toute sa prérogative auprès de la population en tant que soutien et refuge pour la défense de l'identité nationale, soutien encore plus manifeste à partir des années 1980.

Le troisième acteur émergeant dans les années 1980 est le syndicat Solidarność, qui constitue la future élite politique et intellectuelle qui va gouverner le pays au début des années 1990, puis rester un acteur majeur de la scène politique par la suite. Il est porté par le charisme de son leader, Lech Wałęsa, futur président de la République, qui dispose d'une aura à l'international et qui, au niveau interne, est aussi très attaché au respect des valeurs conservatrices inspirées de l'Eglise.

Ces trois acteurs se rejoignent dans le respect de la sphère familiale et privée et du rôle que doivent y jouer les femmes. La défense de la sphère privée a des résonances historiques et culturelles : elle est synonyme de défense de la Nation, et s'est trouvée renforcée par la rupture radicale avec la sphère publique qu'a provoquée l'imposition illégitime d'un régime communiste au pays. Cette tradition historique et culturelle est incarnée par Solidarność et soutenue par l'Eglise. Cependant, l'Etat qui symbolise au contraire le « public », ne s'est jamais attaqué de front à cet héritage, laissant la gestion des affaires privées aux mains des familles et donc des femmes. En final, la résistance sociale a eu raison des tentatives du régime communiste de modifier le « contrat de genre » existant. Au niveau culturel, les représentations autour des rôles de genre dans la sphère de l'emploi et dans la sphère domestique demeurent et impactent la situation des femmes, malgré les acquis que constituent l'accès à l'éducation et la participation à la main d'œuvre. Néanmoins, pour les femmes, à un niveau plus individuel, cette période a fait de l'emploi salarié une norme. Elle a créé un besoin et une habitude d'exercer un emploi qui ne sont pas motivés uniquement par des raisons financières.

La situation géographique influence cependant la structure de l'emploi. En effet, nous avons souligné dans cette partie l'importante continuité qui s'est opérée en matière de déséquilibre territorial depuis la période des partages, au 19^{ème} siècle. Les différentes politiques menées par les pouvoirs communistes entre 1945 et 1989 en matière d'industrialisation et d'urbanisation, destinées à rééquilibrer le territoire et homogénéiser la société, combinée à la volonté de transformer l'agriculture polonaise, n'ont pas eu de réels effets. Ces politiques ont d'ailleurs été freinées : en effet, malgré les intentions manifestées dès l'après-guerre et dans les années 1960, la

politique d'industrialisation favorise les grands centres industriels déjà existants et très localisés, en particulier ceux portés sur l'industrie lourde (Silésie), suivant en cela les principes économiques du système socialiste. Une partie du territoire, en particulier le territoire oriental du pays, demeure sous-industrialisé à l'issue de la période ; la politique agricole, au contraire et malgré toutes les tentatives, ne parvient pas à rendre l'agriculture polonaise conforme au modèle initialement voulu (celui d'une agriculture socialisée), et échoue à transformer réellement le paysage agraire, sauf dans les régions recouvrées. L'espace rural conserve en grande partie sa configuration historique. Il est aux trois quarts constitué d'une agriculture privée faite de petites voire de très petites exploitations : à la fin des années 1980, en effet, plus de 50% des exploitations ont une superficie de moins de 5 hectares. Quel héritage demeure alors dans les régions que sont actuellement Podkarpackie (sud-est), Łódzkie (centre) et Zachodniopomorskie (nord-ouest) ?

La région Podkarpackie, de nos trois régions, est de loin la plus rurale. Héritière des caractéristiques de la Galicie, elle est historiquement une terre de surpeuplement rural, de petits paysans pauvres voire miséreux, aux très petites exploitations, produisant de manière traditionnelle et à des fins d'autosubsistance essentiellement. Elle est également, avant guerre, une terre de chômage agricole, que ne compensent pas les emplois non agricoles, peu nombreux, l'unique alternative étant dès lors l'émigration (ce qui cesse durant le communisme). La politique d'industrialisation menée après 1945 permet le développement de Krosno, Rzeszów et Tarnobrzeg, puis dans une moindre mesure, de Przemyśl ; cependant le reste de la région vit toujours d'une agriculture morcelée (le processus de concentration foncière y a été inefficace), non marchande et souffrant d'un profond retard technique. L'importance du monde rural et paysan dans cette région explique qu'elle soit également, historiquement, une terre de résistance paysanne. Celle-ci s'est exprimée de deux manières : politiquement, d'abord, rappelons que c'est à Rzeszów, alors en Galicie, que fut créé le premier parti paysan polonais, le parti Piast (*Stronnictwo Ludowe Piast*), en 1895. C'est dans le sud du pays, moins d'un siècle plus tard, que s'est formé le syndicat Solidarité rurale, équivalent rural du mouvement ouvrier. C'est également à Rzeszów que furent signés, en 1981, les accords de Rzeszów unifiant les mouvements paysans et aboutissant à une liste de revendications visant à défendre l'agriculture individuelle privée, et plus particulièrement l'agriculture de type familial. Plus généralement,

Podkarpackie est donc une terre de défense de l'identité paysanne dans ses multiples facettes (manifestes à travers les différents folklores perpétués jusqu'à nos jours dans la région).

La résistance paysanne se traduit ensuite au niveau de l'idéologie de genre, nous l'avons vu, cette dernière s'appuyant sur le respect des valeurs traditionnelles, familiales et religieuses. Dès lors, plus qu'ailleurs, dans cette région du sud-est de la Pologne la figure de la « femme rurale » a historiquement une connotation particulière et très traditionnelle. Au niveau de l'emploi, l'activité professionnelle des femmes, assimilée jusqu'alors exclusivement au travail sur l'exploitation agricole, s'opère de plus en plus en dehors de celle-ci : avec l'industrialisation, certes limitée, et surtout l'urbanisation, de nouvelles possibilités sont offertes aux femmes rurales. Cette tendance est d'autant plus vraie que le phénomène des « ouvriers-paysans » est particulièrement répandu dans les régions du sud et du sud-est. La pluriactivité a été, dans cette région, le moyen d'améliorer la situation économique des ménages mais aussi l'expression de la résistance paysanne à l'égard des diverses tentatives de concentration et de modernisation des structures agraires.

La région Łódzkie hérite d'une grande tradition d'emploi féminin dans l'industrie du textile, née au 19^{ème} siècle dans la ville de Łódź, alors que celle-ci se trouve sous domination russe. Malgré la baisse progressive du textile dû à l'accent mis sur l'industrie lourde en priorité sous le communisme, Łódź demeure parmi les plus grands centres industriels du pays. Dans la ville et ses environs, l'emploi féminin a pris la figure, ne serait-ce qu'en partie, d'une femme ouvrière. La femme ouvrière a fait l'objet d'une intense propagande durant la période stalinienne, en tant que modèle de citoyenne socialiste ; si c'est ensuite une image plus traditionnelle des femmes qui a été promue dans la presse et la littérature à partir des années 1960, et si l'emploi des femmes s'est orienté vers les services, l'emploi industriel est resté la norme dans le modèle d'emploi communiste. Cependant, nous l'avons vu, la tradition industrielle dans la région de Łódź remonte à des temps plus anciens, et s'accompagne d'une prédominance des femmes, plus marquée qu'ailleurs, dans la société et l'emploi. Elle se traduit aussi, chez ces dernières, par une capacité certaine de mobilisation et de résistance, qui se manifeste jusque dans les années 1980. La femme ouvrière textile de Łódź ne correspond donc pas tout-à-fait au prototype créé par le régime communiste.

Le reste de la région actuelle (Sieradz, Skierniewice) est moins industrialisé à l'issue de la période communiste, à l'exception de Piotrków Trybunalski. L'espace rural y possède les caractéristiques traditionnelles de l'agriculture polonaise, les structures étant néanmoins légèrement plus grandes, historiquement, qu'elles ne le sont en Podkarpackie. La ville de Skierniewice témoigne de l'importance du rural dans la région : en 1919 y a été créé un département pour l'horticulture, rattaché à l'Université des sciences de la vie de Varsovie (aujourd'hui SGGW, école supérieure d'agriculture). En 1951 a été fondé l'Institut de l'arboriculture et de la floriculture, qui est à l'heure actuelle le plus important du pays en la matière. C'est également à Skierniewice qu'ont été créés les premiers Cercles de Femmes rurales (KGW) à la fin du 19^{ème} siècle.

Industrialisation, urbanisation, maintien significatif de la paysannerie et défense des traditions nationales ont façonné le « modèle de la femme socialiste » qui a émergé sous le communisme et qui est particulièrement visible dans les régions de Podkarpackie et de Łódzkie. Ce modèle n'est autre qu'un hybride entre le modèle de la femme soviétique et les caractéristiques nationales :

« The model of the socialist woman in Poland was a compilation of Soviet patterns and local traditional models: the Polish Mother model and the peasant model of working woman, in 19th century transformed into the model of woman-worker » (Zembrzuska, 2000, p.2).

La région Zachodniopomorskie, quant à elle, est un territoire recouvré sur l'Allemagne en 1945, vidée de ses habitants autochtones, repeuplée de différentes populations déracinées de leurs terres historiques, déplacées le plus souvent de manière forcée et réinstallées de manière anarchique. Zachodniopomorskie hérite aussi de certaines caractéristiques des territoires sous contrôle prussien à l'époque des partages : un taux d'urbanisation plus élevé et des structures agricoles plus vastes. Cette dernière tendance sera exacerbée par la politique de collectivisation des terres qui met en place les fermes d'Etat (PGR). Ainsi, l'une des figures sociales émergeant en milieu rural dans cette région (et dans les autres régions du nord et du nord-est), créée de toute pièce par le régime socialiste, est l'ouvrier-agricole travaillant dans la PGR.

La question des mobilisations, enfin, présente un aspect multiple. D'un côté, la domination de l'Etat-parti et sa mainmise sur les organisations sociales empêchent

tout mouvement de défense de l'égalité hommes-femmes ou des droits des femmes, toute « conscience de genre » de se développer, comme c'est le cas dans les milieux occidentaux. La Ligue des femmes polonaises est une création de toute pièce du régime destinée non pas à défendre les femmes, mais à promouvoir auprès d'elles l'idéologie socialiste. Elle peine, de ce fait, à acquérir une légitimité auprès de la population. D'un autre côté, une tradition de mobilisation ou de regroupement existe localement, comme nous l'avons perçu. Celle-ci remonte à des temps anciens et le régime communiste ne parvient pas totalement à l'écraser : on la retrouve au sein de la population ouvrière (manifeste dans la région Łódzkie avec les revendications des femmes du textile) et dans la population paysanne (les Cercles de Femmes rurales, dont l'objectif est de transmettre les traditions locales, sont particulièrement développés en Podkarpackie). A l'inverse, on ne la retrouve pas particulièrement dans la région Zachodniopomorskie.

Avec ces différents constats s'achèvent notre première partie consacrée à l'héritage d'avant 1989 et aux spécificités que présente la Pologne en matière institutionnelle, économique, sociale et politique, lorsque celle-ci « retourne » vers l'Ouest à partir de 1990. Ces spécificités sont autant de dimensions du décalage qui la sépare des pays de la CEE qu'elle souhaite très vite rejoindre, et qui conditionne également la dynamique d'européanisation qui rappelons-le, débute dans ce pays au moment des négociations d'adhésion avec l'UE, en 1997-1998, placées sous l'angle de la reprise *sine qua non* de l'acquis communautaire (politique de conditionnalité). Avant cela, la Pologne, comme la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale, s'est engagée dans un long processus de transformation de ses structures, qui affecte les différents domaines de politique publique que nous considérons ici (emploi, territoire, espace rural, égalité hommes-femmes), ainsi que les acteurs en présence. Notre seconde partie de thèse aborde l'émergence et l'évolution des différentes politiques concernées par notre sujet durant les années 1990-2004, soit durant les phases de transition, de transformation puis de préadhésion. Nous les abordons sous l'angle de la rupture et/ou de la continuité par rapport à la période précédente, et de l'impact (éventuel) de l'UE.

Deuxième partie

L'héritage de la transition et du postcommunisme, 1990-2004

Chapitre I : L'évolution de la politique d'emploi en Pologne de 1990 à 2004 : mise en forme institutionnelle et émergence d'un réseau d'acteurs

INTRODUCTION

L'objectif de ce premier chapitre de seconde partie est de retracer et d'analyser l'évolution de la politique d'emploi en Pologne depuis la chute du communisme jusqu'à l'adhésion à l'Union européenne. Il importe de savoir comment cette politique a été conçue, avec quelles intentions et dans quel contexte, puis comment elle a été institutionnalisée et mise en œuvre. En effet, c'est dans ce cadre existant de politique d'emploi que va s'insérer l'intervention du Fonds social européen (FSE) une fois la Pologne intégrée à l'UE. Autrement dit, c'est dans ce cadre que les normes et principes européens entourant l'emploi, dont l'emploi féminin, seront éventuellement repris.

Notre approche ici est d'abord nationale, même si nous évoquerons les conséquences locales des changements. Il s'agit d'identifier les facteurs politiques, économiques ou sociaux qui ont façonné la politique d'emploi et/ou en ont conditionné l'évolution, et de présenter les institutions et les acteurs impliqués. Partant, il s'agit d'explorer les spécificités et les contradictions qui sous-tendent cette politique et ses différents agents dans les années 1990.

(I) Dans un premier temps, nous présentons les différents éléments de contexte qui encadrent la politique d'emploi et plus généralement la politique sociale polonaise, durant la période de transition, c'est-à-dire au tout début des années 1990. C'est à ce moment-là que se forment en effet les premiers choix des autorités en matière économique et sociale. Selon nous, deux éléments majeurs vont influencer la conception et le devenir de la politique sociale : l'orientation néolibérale que prend sans hésitation le gouvernement polonais dès 1990 pour mener ses différentes réformes, dont celles de politique sociale, et qui correspond à l'adoption par la Pologne du référentiel de marché, identifié par Pierre Muller (2009) et présenté en introduction ; la dégradation du contexte socioéconomique, ensuite, qui se traduit par l'émergence de deux phénomènes massifs que sont le chômage et la pauvreté.

(II) Prises entre ces deux tensions, les autorités polonaises, dont l'intérêt n'est que limité pour les réformes sociales, ne peuvent qu'introduire des mesures d'urgence pour soulager les populations concernées et maintenir la paix sociale. Si elle affiche des ambitions conformes sur le papier à l'approche néolibérale choisie, la politique sociale, en réalité, adopte une démarche passive fondée sur des compensations financières, considérablement réduites au fil du temps cependant. Dans la politique d'emploi, le droit aux allocations chômage et leur montant sont de plus en plus limités. Quant aux politiques actives du marché du travail, elles émergent tardivement et ne constituent qu'une part minime des actions entreprises par les institutions de l'emploi, institutions qui, par ailleurs, sont elles-mêmes en cours de construction.

(III) Alors que la construction des institutions est loin d'être achevée et que la politique d'emploi polonaise est essentiellement passive, les négociations d'adhésion sont engagées avec l'Union européenne. Dans le cadre de la reprise de l'acquis communautaire en matière d'emploi, la Pologne est invitée à reprendre les normes et principes promus par la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) ; à l'instar des autres pays candidats concernés, comme elle, par un processus simultané de transformation postcommuniste, cette adaptation à la SEE se fait sur la base d'un profond décalage par rapport aux pays déjà membres. Ce décalage est à la fois structurel, institutionnel et lié à la place accordée à l'emploi dans les priorités nationales ; les ambiguïtés et les dysfonctionnements de la SEE observables dans l'UE ne font qu'entraver davantage la reprise des règles dans les pays candidats, celles-ci étant entourées de peu de crédibilité. Pour autant, la dynamique d'intégration se traduit en Pologne par un début de programmation dans la politique d'emploi et une orientation plus prononcée vers les mesures actives. Parallèlement, l'aide communautaire de préadhésion permet de préparer la future gestion du FSE.

(IV) Enfin, le réseau d'acteurs publics de l'emploi est véritablement consolidé suite à la réforme du territoire de 1998 et à une nouvelle loi sur l'emploi votée en 2004, qui introduit une plus grande décentralisation des compétences depuis le niveau central. Deux types d'acteur public émergent localement qui mettent en œuvre la politique d'emploi : les bureaux du travail (PUP) présents dans chaque *powiat* et les centres d'aide sociale (OPS) présents au niveau des communes. Si les premiers sont contraints d'orienter leurs actions vers les chômeurs les plus « employables », les seconds « récupèrent » ceux pour qui l'administration de l'emploi n'apporte aucune réponse. En dehors de ces deux types d'acteurs, le contexte local à la veille de

l'adhésion se caractérise par la faiblesse des coopérations, dans lesquelles les partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales) sont absents et qui excluent le tiers secteur.

1. ELEMENTS DE CONTEXTE A L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE D'EMPLOI

1.1. Le choix d'une approche néolibérale de réformes

A la chute du régime communiste, la Pologne entame sa transition vers l'économie de marché. Le premier gouvernement libre, à partir d'août 1989, est celui de Tadeusz Mazowiecki, intellectuel rallié au syndicat Solidarność. Il œuvre jusqu'en septembre 1990 encore sous la présidence du général Wojciech Jaruzelski, chef de l'Etat et du Parti ouvrier unifié polonais (POUP). En décembre 1990, Lech Wałęsa est élu président de la République. Néanmoins, c'est dès le mois de décembre 1989 que Leszek Balcerowicz, ministre des Finances, présente un plan de stabilisation de l'économie polonaise qui par la suite, prend le nom de « thérapie de choc ». Mise en œuvre à partir de janvier 1990, elle vise à introduire une rupture rapide et radicale avec l'économie centralisée et planifiée en « précipitant » le pays dans le marché (Rusin, 2007, p.283). Bénéficiant de l'appui du Fonds monétaire international (FMI), elle repose sur une très forte libéralisation des prix et du commerce extérieur, une réduction drastique des subventions accordées jusqu'alors aux entreprises d'Etat, ainsi que sur une politique de privatisation (Rusin, 2007, p.283).

Si la suite de la décennie 1990 est marquée par une grande instabilité des gouvernements²⁴⁴, aucun ne remet en cause l'introduction puis la poursuite d'un modèle de développement néolibéral pour le pays. Ce choix initial et poursuivi ensuite, malgré des trajectoires inattendues, s'explique par deux raisons : premièrement, le libéralisme domine depuis les années 1980 dans une grande partie du monde, occidental mais pas seulement. S'il a trouvé sa meilleure incarnation dans

²⁴⁴ Au gouvernement de T.Mazowiecki succède, toujours sous la présidence de Lech Wałęsa, celui de Jan Krzysztof Bielecki (courant libéral), entre janvier et décembre 1991. S'ensuit celui de Jan Olszewski, entre décembre 1991 et juin 1992, puis un premier gouvernement dirigé par Waldemar Pawlak, du parti paysan PSL, qui ne dure qu'à peine un mois. Lui succède Hanna Suchocka, du centre droit, jusqu'en mai 1993. Pawlak revient ensuite au pouvoir comme premier ministre associé à l'Alliance de la gauche démocratique (SLD), parti formé par des ex-communistes.

En 1995, Aleksander Kwaśniewski de la SLD remporte les élections présidentielles. Après le gouvernement éphémère de Józef Oleksy, Włodzimierz Cimoszewicz (SLD) devient premier ministre, avant que l'Alliance électorale Solidarność (AWS), formée en 1996 à partir de partis de droite et du centre, ne remporte les élections parlementaires de 1997. En octobre 1997, le gouvernement de Jerzy Buzek (AWS) est nommé, avec Leszek Balcerowicz, ex-ministre des finances (1990-1991) au poste de Premier ministre. A.Kwaśniewski est réélu à la présidence de la République en 2000.

les politiques reaganiennes et thatchériennes des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, des pays d'Amérique du sud comme l'Argentine et le Chili l'ont adopté en matière économique avec succès, devenant eux aussi des modèles du genre. A la fin de la décennie 1980, alors que l'ex-empire soviétique se désagrège et que les Etats-Unis demeurent la seule superpuissance mondiale, le « Consensus de Washington », formulé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), entérine la victoire du modèle libéral en établissant un lot de dix mesures pour l'ajustement structurel des économies de type soviétique et leur transition vers un régime de marché²⁴⁵. Deuxièmement, dans tout l'espace centre et est-européen, les décideurs politiques se retrouvent démunis et sans repère au moment de la chute du système communiste. Certains, comme la Pologne, sont par ailleurs fortement endettés (fin 1989, la dette extérieure de la Pologne s'élève à 42,3 milliards de dollars²⁴⁶). Les mesures encouragées par les institutions internationales apparaissent alors comme des solutions idéales, d'autant que chez les nouvelles élites au pouvoir prédomine l'idée qu'il faut rompre rapidement et brutalement avec l'héritage communiste - aucun aménagement n'étant envisageable -, afin d'assurer un passage efficace à l'économie de marché.

Au niveau macroéconomique, il s'agit de poser désormais des contraintes fortes, notamment budgétaires, par opposition aux contraintes « molles » caractéristiques du système soviétique et qui ont engendré l'endettement de nombreuses unités de production. En agissant brutalement au niveau macro, il s'agit de forcer, au niveau micro (c'est-à-dire dans les entreprises), les individus à s'adapter aux changements. La brutalité du choc s'impose donc à la fois aux institutions et aux individus (Bafoil, 2006b, p.207).

L'ampleur de la tâche est cependant sans précédent dans le monde, et c'est aussi ce qui donne un caractère spécifique à l'adoption des règles de marché dans l'Europe postsoviétique. En Pologne, ce sont plus de 8400 entreprises environ qui sont à

²⁴⁵ Ces dix mesures sont : la discipline fiscale (le déficit courant doit être inférieur à 2% du PIB), les priorités en matière de dépenses publiques (elles doivent être placées sur les secteurs négligés : la santé, l'éducation et les infrastructures), la réforme de l'impôt (élargissement de l'assiette de l'impôt et amélioration de l'administration de l'impôt), la libéralisation financière, l'adoption d'un taux de change unifié et compétitif, la libéralisation du commerce, la suppression des barrières aux investissements directs étrangers (IDE), la privatisation des entreprises d'Etat, la dérégulation de l'activité économique, la sécurisation des droits de propriété (Bafoil, 2006a, tiré de Lavigne, Marie. *The Economics of transition: from socialist economy to market economy*, Londres, MacMillan Press LTD, 1999, 2ème édition, p.160-161).

²⁴⁶ Szpringer, Zofia. « Publiczne zadłużenie zagraniczne Polski z perspektywy historycznej » [La dette publique extérieure de la Pologne dans une perspective historique], *Biuro Analiz Sejmowych (BAS)*, 9 février 2012.

transformer (Bafoil, 2000, p.43). Celles-ci représentent 80% du PIB et 88% de l'emploi. Des dizaines de milliers d'emplois mais aussi de territoires sont donc menacés. Pourtant, c'est la vision d'un individu rationnel qui prédomine chez les dirigeants et explique le choix d'une politique radicale, faisant l'impasse sur les expériences, comportements et valeurs historiques des acteurs locaux : selon cette vision, l'individu rationnel, en maximisant au mieux son intérêt et en agissant de manière cohérente par rapport à celui-ci, contribue à accroître le bien collectif et agit en faveur de l'équilibre général. Il convient donc d'abaisser au maximum les obstacles à son activité. Cette vision du changement basée sur la rationalité de l'individu et qui a pour corollaire le désengagement de l'Etat, reçoit le soutien des experts internationaux du FMI, de la Banque mondiale et des universités nord-américaines comme l'école de Chicago (dont l'un des membres, Milton Friedman, a obtenu le prix Nobel d'économie en 1976).

Afin qu'elles soient préservées des éventuelles contestations ou pressions politiques, les réformes, dans la plupart des pays de l'Europe postsoviétique, sont confiées au ministère des Finances, autrement dit à une élite technique. L'élaboration des mesures de transformation se fait donc dans un contexte politique de secret, au risque de souffrir, par la suite, d'une perte de légitimité et du rejet de la population. Cependant, cette dernière va relativement bien accepter la décennie de transformation à venir.

La transition vers l'économie de marché vécue par la Pologne correspond ainsi au passage brutal vers un nouveau paradigme, le paradigme néolibéral, au sens où l'a défini Peter Hall (1993). Si le changement de régime est également politique (passage d'un système communiste vers un système démocratique), c'est le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, marquée tout d'abord par une politique de libéralisation et de privatisation, qui constitue le changement majeur. A l'instar de Catherine Spieser (2007), l'on peut même dire que les transformations qui marquent les politiques postcommunistes en Europe centrale et de l'Est sont plus extrêmes encore que le passage, vécu par la plupart des pays occidentaux, du Keynésianisme au monétarisme dans les années 1980 (Spieser, 2007, p.103). Or, dans ces pays, l'évolution du paradigme économique s'est traduite par des changements notables dans les politiques de l'emploi et plus généralement dans les politiques sociales.

1.2. Politique d'emploi et politiques sociales dans le cadre du référentiel individualiste de marché et de la transformation de l'action publique

Pour reprendre la terminologie de Pierre Muller (2009), l'ensemble des politiques publiques menées dans les pays occidentaux à partir des années 1980 va progressivement s'inscrire dans le cadre du référentiel individualiste de marché. L'adoption d'un nouveau référentiel global impliquant un processus de « remise en forme / remise en sens » de toutes les politiques sectorielles par rapport à ce nouveau référentiel (Muller, 2009, p.114), les politiques de l'emploi s'y sont ajustées pour mieux le servir. L'ajustement des politiques sociales, cependant, s'est fait de manière décalée par rapport aux politiques macroéconomiques dont le « tournant néolibéral » (Jobert, 1994) s'est produit dès la fin des années 1970. En effet, le référentiel keynésien a continué de fonctionner dans les politiques sociales occidentales tout au long des années 1980 et 1990 (Palier, 2005, p.16). Du fait de ce décalage avec le référentiel global, ces dernières se sont retrouvées en crise et ont subi une série de réformes, mais à partir de la fin des années 1990 seulement. Les politiques sociales ont alors été accusées de l'existence et de la persistance du chômage, quand bien même elles étaient jusqu'alors considérées comme un moteur du plein emploi (Erhel, Palier, 2005, p.689).

Les réformes ont donc visé de manière générale les différents Etats-providence. Si chacun a suivi sa propre trajectoire de réformes en fonction de son héritage historique (logique de « dépendance du sentier »)²⁴⁷, des tendances communes ont pu être repérées, telles que la réduction des dépenses sociales publiques et la réorientation des programmes sociaux vers l'emploi (Palier, 2005, p.11). La première s'est faite au travers de politiques de *retrenchment* (retrait de l'Etat-providence), les dépenses sociales étant considérées comme un coût et non plus comme un facteur de croissance économique. Les méthodes de *retrenchment* vont de la restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations, à la réduction du niveau des prestations, en passant par le ciblage, le développement de services privés, l'introduction de mécanismes de gestion privée dans les administrations publiques, le délestage de missions publiques de protection sociale sur les familles et la société civile, etc.

²⁴⁷ Ces réformes n'ont d'ailleurs pas modifié en substance la nature des Etats-providence. Au contraire, elles ont renforcé la logique de chacun d'entre eux (Erhel, Palier, 2005, p.694).

(Palier, 2005, p.13-14). La seconde tendance commune aux pays d'Europe occidentale est la priorité qui a été accordée désormais à l'emploi plutôt qu'au traitement du chômage.

En matière de politique d'emploi justement, c'est à partir de la fin des années 1980 que le modèle de référence s'est trouvé modifié, changement repérable dans les rapports de l'OCDE publiés à cette époque. Deux changements successifs majeurs apparaissent pour l'analyse des effets des politiques d'emploi et des politiques sociales sur l'emploi et le chômage (Erhel, 2009 ; Erhel, Palier, 2005). Le premier, à la fin des années 1980, concerne l'introduction du modèle WS-PS (*Wage Setting – Price Setting*), selon lequel les politiques sociales et les institutions du marché du travail, en faisant croître directement ou indirectement le coût du travail, contribuent à la hausse du chômage. Dès lors, les politiques de l'emploi doivent avoir pour priorité de réduire le coût du travail et d'accroître la concurrence sur le marché de l'emploi, en réduisant la protection des travailleurs intégrés et en augmentant l'employabilité des chômeurs (Erhel, 2009, p.49). Les politiques passives de l'emploi doivent être limitées au profit d'une logique d'activation incitant les chômeurs au retour à l'emploi (Erhel, 2009, p.49).

Le second changement se produit à la fin des années 1990, où la priorité est accordée à l'incitation à l'activité et à la lutte contre les « trappes à inactivité », celles-ci supposant une intervention aussi bien des politiques d'emploi que des autres politiques sociales et des politiques fiscales. L'idée est de rendre le travail attrayant financièrement (*Making Work Pay*) en augmentant la distance entre le revenu du travail et les allocations chômage ou les minima sociaux (Erhel, 2009, p.50). Ce changement marque le retour à une conception classique du chômage considéré comme volontaire (Erhel, Palier, 2005, p.689).

L'ensemble de ces évolutions se reflète dans la politique d'emploi élaborée par l'Union européenne à partir de 1997, qui s'inspire également d'une approche des politiques d'emploi fondée sur les « transitions » (transitions dans l'emploi, entre emploi et retraite, entre emploi et activités domestiques, entre études et emploi, etc.), laquelle est tirée du modèle suédois.

Plusieurs éléments caractérisent ainsi les réformes des politiques d'emploi s'ajustant au référentiel global de marché. La logique d'activation est la première de ces

dimensions : les stratégies d'activation consistent, selon l'OCDE, à « faire appliquer les principes de disponibilité à l'emploi et d'obligations mutuelles, qui impose aux allocataires de rechercher activement du travail et d'améliorer leur employabilité, en contrepartie d'un service efficace de réinsertion et de paiement des prestations »²⁴⁸. La logique d'activation est au fondement des politiques actives du marché du travail (PAMT), elles-mêmes constituées de sept catégories de mesures²⁴⁹, d'après la nomenclature de l'OCDE et d'Eurostat (Erhel, 2009, p.9). Elles se différencient des mesures dites passives (maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi ; préretraites) qui s'inscrivent elles dans une logique de compensation et de remplacement des revenus hors marché (*decommodification*), pour les chômeurs et certaines catégories de personnes inactives.

Dans un contexte de passage du référentiel keynésien au référentiel de marché, la mise en place de mesures d'activation suppose de transférer les ressources allouées jusqu'alors aux politiques passives de l'emploi vers les politiques actives. Elle s'appuie également sur la priorité accordée aux dispositifs de formation et d'aide au retour à l'emploi (par exemple, via l'accès à des emplois publics temporaires subventionnés) sur l'indemnisation des chômeurs, cette dernière étant le plus souvent réformée (restriction de l'accès aux préretraites, des conditions d'éligibilité et/ou de la durée de versement des allocations chômage). La logique d'activation s'accompagne depuis les années 1990 de dispositifs d'incitation au retour à l'emploi (*recommodification*), tels que les crédits d'impôt, dispositifs d'intéressement, ou encore, via la lutte contre les emplois à bas salaires (comme au Royaume-Uni). Dans certains pays, la réforme des politiques d'emploi s'est accompagnée d'une réforme des politiques d'assistance sociale, dans lesquelles une logique d'activation des personnes bénéficiaires a également été insérée. Pour autant, la croissance des dispositifs d'activation n'a pas empêché la persistance de mesures passives. Dans la plupart des pays européens, au contraire, la hausse des dépenses actives et des incitations au retour à l'emploi a coexisté, de manière paradoxale, avec le maintien d'incitations au retrait du marché du travail, notamment via les préretraites (Palier, 2005, p.16). Sont apparues également des mesures favorisant les formes d'emploi

²⁴⁸ www.oecd.org, consulté le 21/10/2012.

²⁴⁹ 1) Service public de l'emploi – SPE - ; 2) Formation professionnelle ; 3) Rotation dans l'emploi et partage du travail ; 4) Incitations à l'emploi ; 5) Emploi protégé et réhabilitation ; 6) Création directe d'emplois ; 7) Aides à la création d'entreprises.

atypiques, jouant sur le temps de travail individuel (encouragement au temps partiel) ou collectif (temps de travail hebdomadaire), ainsi que l'idée de flexibiliser le marché du travail, idée à laquelle l'Union européenne ajoutera une dimension sécuritaire dans les années 2000 sous le terme de « flexicurité ».

Une autre dimension essentielle des politiques d'emploi est le ciblage effectué. En fonction des réformes, les dispositifs mis en place ont été plus ou moins élargis à différents publics cibles (selon qu'il s'agissait de dispositifs actifs ou passifs), considérés comme étant les plus en difficulté sur le marché du travail. Outre les jeunes, le plus souvent ciblés, sont apparus d'autres catégories comme les chômeurs de longue durée, les parents isolés, les personnes handicapées, les seniors ou encore les femmes. L'Union européenne oriente le ciblage des politiques d'emploi nationales depuis la fin des années 1990.

Par ailleurs, les politiques d'emploi occidentales n'ont pas été épargnées par la redéfinition de l'action publique désormais ouverte aux acteurs²⁵⁰ et aux techniques de management privés. Dans les politiques d'emploi, cela se traduit notamment par un recours étendu à des opérateurs externes pour l'accompagnement des chômeurs, soit à la création de « quasi-marchés du placement » (Erhel, 2009, p.70-71). L'externalisation des activités jusqu'alors effectuées par les services publics de l'emploi (SPE) place ces derniers dans une situation de concurrence avec des acteurs privés, ou, s'il s'agit de sous-traitance, signifie pour eux la perte d'un certain nombre de missions. Dans tous les cas, le nouveau référentiel impose une redéfinition du rôle des acteurs publics de l'emploi et partant, de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. En outre, les administrations publiques se voient désormais imposées des contraintes d'efficacité et de résultat, ce qui suppose de moderniser leurs techniques de gestion et de s'inspirer pour cela du privé, notamment des préconisations du *New Public Management* (NPM)²⁵¹.

²⁵⁰ Ce changement correspond au passage de politiques redistributives (Etat providence de type keynésien) et d'intervention directe (Etat producteur) à des politiques constitutives ou procédurales et incitatives (Etat régulateur). Dans cette logique, l'Etat intervient moins directement et davantage en interaction avec des acteurs non étatiques (Hassenteufel, 2008, p.15-16).

²⁵¹ Développé et légitimité dans les pays occidentaux dans les années 1980-1990 en tant que doctrine pour les réformes des Etats, le *New Public Management* ou « Nouvelle Gestion Publique » préconise cinq principes d'organisation pour l'administration publique : 1) la séparation des fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle des fonctions de mise en œuvre et d'exécution ; 2) la création d'unités administratives autonomes (agences), la décentralisation ou l'*empowerment* de groupes d'utilisateurs, dans le but de rompre avec la verticalité des bureaucraties ; 3) le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et privés, individualisation des incitations, externalisation de l'offre) ; 4) le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des échelons chargés de la mise en œuvre de l'action publique, ce qui partant, modifie la structure hiérarchique de l'administration ; 5) la mise en place d'une gestion par les résultats, via la réalisation d'objectifs et l'évaluation des performances, dans le cadre de programmes de contractualisation (Bezes, 2007, p.19). Le *New Public Management* opère ainsi un lien entre les discours néolibéraux des années 1980-1990, prônant la réduction systématique de l'Etat et du secteur public (*downsizing* ou *Rolling back the State*) et ceux apparus au milieu des

Dernier élément constitutif de l'évolution des politiques d'emploi : la multiplication des échelles d'action. En effet, outre l'importance prise par l'Union européenne dans le domaine de l'emploi à partir de 1997, qui dépasse donc le cadre national, les politiques d'emploi des Etats occidentaux sont impactés par la territorialisation progressive de l'action publique et la prise en compte croissante du local, qui s'accompagnent de politiques de décentralisation et/ou de déconcentration lancées depuis les années 1980. La « nouvelle » politique de l'emploi s'appuie désormais sur le registre de la proximité. Celle-ci n'est pas que géographique (territorialisation), en réalité, elle est aussi relationnelle (individualisation des actions) et organisationnelle (hybridation des acteurs). En effet, au contraire d'une politique conduite uniquement par l'administration d'Etat et qui conçoit la responsabilité à l'égard du chômage comme liée aux mécanismes de fonctionnement des marchés,

« [La politique contemporaine de l'emploi] s'appuie sur une prise en compte des marchés locaux du travail. Elle se négocie dans des arènes hybrides et mobilise dans sa mise en œuvre des acteurs publics et privés. La conception du chômage qui la sous-tend implique une responsabilité croissante des individus à l'égard de leur position sur le marché du travail » (Berthet, Conter, 2009, p.5).

Les transformations subies par les politiques d'emploi affectent donc autant les représentations (en l'occurrence, à l'égard du chômage ou des chômeurs) que les administrations ou plus généralement les systèmes d'acteurs intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes.

De même que dans les pays occidentaux, l'adoption du référentiel global de marché en Pologne suppose d'y ajuster les différentes politiques sectorielles, dont la politique d'emploi qui devrait donc tendre vers les mêmes logiques que celles observées à l'Ouest. Le processus va évidemment suivre un cours différent. Tout d'abord, parce que la remise en forme/remise en sens des politiques sectorielles suppose que celles-ci soient déjà existantes et consolidées. Or, le passage à l'économie de marché se fait en Pologne en parallèle avec la réorganisation totale du système institutionnel et des politiques publiques. Du reste, une première étape qui est celle de la libéralisation et de la privatisation des actifs, correspondant à la phase de transition (1989-1992), précède les réformes de politiques publiques qui pour la plupart, surviendront bien

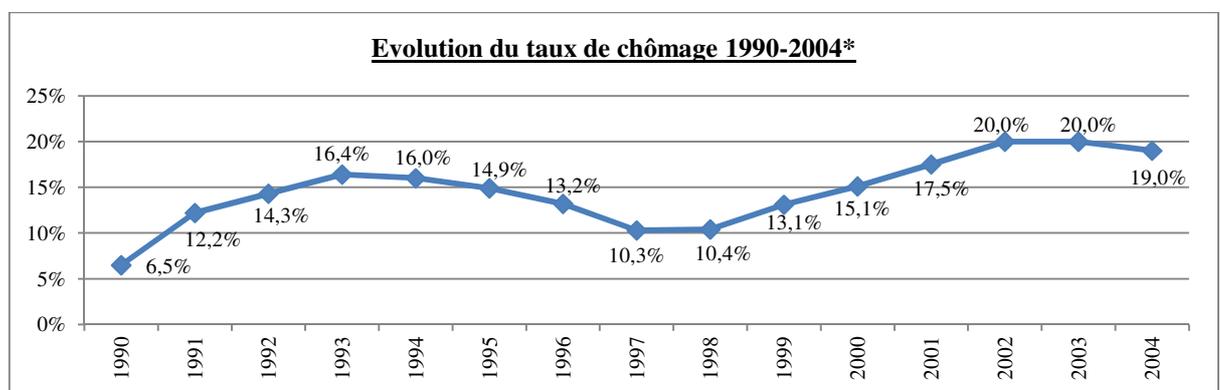
années 1990, qui appellent à la mise en place d'administrations publiques professionnelles et plus efficaces, autrement dit, à la reconstruction des capacités étatiques, via des activités de *capacity building*. Il permet en effet de combiner « Etat réduit » et efficacité bureaucratique (Bezes, 2007, p.14-20).

plus tard dans la décennie 1990 (telles que les réformes de l'administration territoriale, du système de retraite, de la santé et de l'éducation lancées à partir de 1998).

En outre, le changement de régime économique ne se fait pas sans obstacle et certaines mesures phares du programme initial de réformes, en l'occurrence la politique de privatisation des entreprises collectives ou publiques, vont se faire de façon lente et laborieuse. Fin 1993, en effet, seules 28% des entreprises d'Etat ont été privatisées. En 1999, c'est 25% du stock initial à privatiser qui fonctionne encore sous la houlette de l'Etat (Bafoil, 2012, p.267). Cela aura pour conséquence de ralentir la poursuite générale des réformes, tout en mettant à mal l'idéologie du retrait de l'Etat (Bafoil, 2006b, p.213). Enfin, le pays est confronté dès la chute du régime communiste à l'explosion de deux phénomènes sociaux, le chômage et l'un de ses corollaires, la pauvreté, dont les taux atteignent des niveaux incomparables avec ceux observés en Europe occidentale.

1.3. De nouveaux défis sociaux : le chômage et son corollaire, la pauvreté

Au choix d'un modèle de développement néolibéral pour le pays, conditionnant l'ensemble des politiques qui seront mises en place à partir de là, s'ajoutent de nouveaux défis sociaux à prendre en compte. Le plus important est le chômage. Celui-ci émerge et croît brutalement dès la sortie du communisme et dans les premières années de la transition. De 6,5% à la fin de 1990, le taux de chômage passe à 12% fin 1991, 14% fin 1992 et plus de 16% en 1993. Il connaîtra par la suite une baisse progressive jusqu'en 1997, avant de remonter jusqu'au pic de 20% en 2002-2003²⁵².



Source : Office national des statistiques (GUS), 2013
*Taux en vigueur aux mois de décembre de chaque année.

²⁵² Office national des statistiques (GUS).

En ce début des années 1990, le chômage est donc à la fois un phénomène à traiter, mais aussi à définir et mesurer. En outre, il apparaît comme très hétérogène et différencié selon les groupes sociaux, les âges, le niveau d'éducation, le nombre d'enfants à charge, les régions ou le clivage ville/campagne. Nous y reviendrons plus en détail dans le chapitre IV.

1.3.1. La définition officielle du « chômeur »

Le chômage est alors un phénomène nouveau. Sous le communisme, l'emploi était garanti pour tous, de façon universelle et indifférenciée (Spieser, 2007, p.99). La Constitution de la République populaire de Pologne de 1952 énonçait en effet que chaque citoyen disposait du droit au travail en tant que « droit à l'emploi », en l'échange d'une rémunération qui était fonction de la quantité et de la qualité du travail. Le droit à l'emploi était assuré par « la propriété sociale des moyens de production, le développement, à la campagne, du modèle coopératif libéré de l'exploitation, la croissance planifiée des forces de production, l'élimination des sources de crises économiques et la liquidation du chômage »²⁵³. Dans un tel cadre, le chômage en tant que phénomène social ne pouvait pas exister. Il n'existait pas non plus en tant que concept analytique ou comme domaine d'intervention publique (Spieser, 2007, p.99). De même, la catégorie de « chômeur » n'était pas définie. Dans la réalité, le chômage ne survenait que de façon marginale, sous la forme de chômage frictionnel (transition entre deux emplois), sans être reconnu comme tel²⁵⁴. Néanmoins, si le Code du travail de 1974 garantit un travail à chaque citoyen grâce au « développement stable et complet de l'économie nationale » et « une politique d'emploi rationnelle », il reconnaît aussi le rôle d'aide de l'Etat envers chacun, pour l'obtention d'un emploi conforme à ses « autorisations professionnelles »²⁵⁵.

A la chute du communisme, une première définition légale du « chômeur » est donnée, dans la loi sur l'emploi de 1989. Le chômeur y est défini comme « une personne apte au travail et prête à en prendre un dans le cadre d'une relation de travail, demeurant sans emploi et inscrite dans un organe d'emploi [...] correspondant à son lieu d'habitation », cette personne ne devant pas percevoir de retraite, ni être propriétaire ou détenteur d'une exploitation agricole, ni conduire une activité

²⁵³ Constitution de la République populaire de Pologne, 22 juillet 1952, art.58.

²⁵⁴ Il a existé cependant pour les femmes à la fin des années 1950, sans que l'on dispose de données chiffrées.

²⁵⁵ Loi du 26 juin 1974, Code du travail (Dz.U. 1974 n°24 poz. 141), art.10.

économique, ni enfin, percevoir une assurance sociale à un autre titre²⁵⁶. Cette première définition, à laquelle est rattaché un système de compensation financière, est donc conçue de manière minimale et de ce fait, englobe une population assez large.

1.3.2. La mesure du chômage

L'évolution de la définition de chômeur s'accompagne de la mise en place d'instruments statistiques de mesure. L'Office national des statistiques (Główny Urząd Statystyczny, GUS), qui existe depuis 1918 et dont les compétences seront précisées dans la loi de 1995 sur la statistique publique, fournit l'essentiel des données sur l'emploi, le chômage, mais aussi sur les salaires ou les conditions de travail. Il s'appuie pour cela sur un réseau de bases de données locales existant dans chaque région (d'après les frontières régionales retracées en 1998). L'Office des statistiques conduit également, à partir de 1992 et sur une base trimestrielle, un suivi de l'activité économique de la population (*Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, BAEL), suivant la méthode de la Labour Force Survey (LFS) utilisée par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Union européenne. Ces données ont pour vocation de mesurer l'étendue et la structure de la participation au marché du travail, distinguant les personnes de 15 ans et plus ayant un emploi (correspondant à la catégorie sociologique des « actifs occupés »), de celles qui sont au chômage ou encore, de celles qui sont inactives. Depuis, la distinction existe également dans le vocabulaire polonais : les actifs occupés (*aktywni zawodowo*) se distinguent des chômeurs (*bezrobotni*), personnes sans travail et à la recherche d'un emploi, et des inactifs (*bierni zawodowo*), ces derniers regroupant les personnes n'étant ni en emploi ni au chômage. Autrement dit, dans la définition officielle les chômeurs sont des personnes intéressées par l'emploi et qui en cherchent un de manière active. Ils se distinguent des inactifs qui eux, ne sont pas en recherche d'emploi.

Actuellement, les données fournies par les services publics locaux de l'emploi, disponibles depuis 1994, ainsi que les données du GUS élaborées selon la méthode BAEL-LFS depuis 1992, sont les principales sources de données statistiques sur le chômage « visible » en Pologne (Frenkel, 2003, p.125). Ces deux sources se fondent sur des définitions distinctes du « chômeur ». Tandis que la méthode BAEL se base sur les critères utilisés par la statistique européenne, les bureaux locaux du travail

²⁵⁶ Loi du 29 décembre 1989 sur l'emploi (Dz.U. 1989 n°75 poz. 446), art.2.

(*Powiatowe Urzędu Pracy*, PUP) recourent à la définition de chômeur fournie par la loi nationale de 2004, à savoir, une personne de plus de 18 ans inscrite au PUP et remplissant les conditions évoquées dans la loi. Il s'agit du chômage « enregistré » (*bezrobocie rejestrowane*) auquel font référence les acteurs locaux. La définition officielle, cependant, qui suppose que les chômeurs enregistrés sont en recherche d'emploi, se distingue des représentations les entourant, avec lesquelles elle ne s'accorde pas toujours.

1.3.3. L'apparition de la pauvreté

En parallèle « apparaît » le phénomène de pauvreté, l'un des corollaires du chômage. Les personnes en contact avec le chômage, directement ou indirectement, ainsi que les personnes sans revenu (vivant notamment des prestations sociales, hors retraites), font partie, depuis cette époque, des personnes statistiquement les plus menacées de pauvreté²⁵⁷. Cependant le phénomène de pauvreté n'a jamais été mesuré de manière uniforme à l'aide d'un indicateur unique. Dans les années 1990, il existe ainsi différentes pauvretés en fonction de différents indicateurs.

Du temps du communisme, jusque dans les années 1970, la pauvreté n'existait pas sur l'agenda du pouvoir. C'est seulement avec l'essor des inégalités et l'exigence de niveaux de vie meilleurs que l'approche de la pauvreté a changé et qu'on a défini un seuil de consommation de base nécessaire pour vivre dignement, qui donne naissance, dans les années 1980, au « minimum social »²⁵⁸. Le syndicat *Solidarność* exige alors que la pauvreté soit prise en compte par les autorités et que le minimum social soit calculé régulièrement. Dès lors, cet indicateur est fixé chaque année par l'Institut du Travail et des Affaires sociales (*Instytut Pracy i Spraw Socjalnych*, IPiSS). A partir de 1990, il sert de référence dans la première décennie d'analyses sur la pauvreté²⁵⁹, avant d'être abandonné en tant que base d'analyse statistique en 2004.

²⁵⁷ Avec le temps, et si pauvreté et chômage sont toujours positivement corrélés, le phénomène de paupérisation a touché également des *working poor* (métiers ouvriers ou détenteurs d'un contrat précaire, phénomène devenu courant dans un contexte de flexibilisation croissante du marché du travail).

²⁵⁸ Plus précisément, le minimum social indique un seuil en dessous duquel se trouve un espace de pénurie et de pauvreté potentiel.

²⁵⁹ L'effondrement brutal de la conjoncture du début des années 1990 et l'aggravation des conditions de vie de la population justifient le besoin d'appréhender le phénomène de pauvreté de la façon la plus précise possible. Ce besoin en analyses s'exprime autant au sein de la recherche académique que pour les concepteurs de la politique sociale. Les catégories d'analyse et les données existantes se révèlent totalement obsolètes face à ces évolutions. Le premier besoin est donc d'estimer, en chiffres, l'ampleur ou la gravité des changements dans les conditions de vie de la population, d'en expliquer les mécanismes au niveau macro, tout en élaborant de nouvelles méthodes et critères de mesure. Il s'agit d'une première période dans l'analyse de la pauvreté qui dure approximativement de 1990 à 1997, et dans laquelle dominent des analyses statistiques, quantitatives, et plutôt globales (Golinowska et al., 2008, p.18). Dans une seconde période, à partir de 1997, des analyses plus fines et focalisées vont se développer davantage, analyses de type sociologique, qualitatives, portant sur un

Parallèlement apparaissent trois autres seuils, qui constituent à l'heure actuelle les trois mesures de la pauvreté : le seuil de pauvreté relatif, qui correspond à 50% de la consommation moyenne de l'ensemble des ménages ; le seuil de pauvreté extrême, ou minimum de subsistance, qui est fixé depuis 1993 par l'IPiSS²⁶⁰ ; enfin, le seuil « légal », qui correspond au critère d'éligibilité à l'aide sociale et est fixé par la loi sur l'aide sociale élaborée à partir de 1990. A l'ensemble de ces seuils se rajoute une évaluation subjective de la pauvreté, renvoyant aux besoins en revenus minimum exprimés par les ménages.

Une première vague de croissance de la pauvreté est intervenue dès l'effondrement du régime communiste, dans les débuts immédiats de la transition. Ce sont les années qui connaissent les plus fortes hausses de ce phénomène. On observe ensuite une certaine stabilité de la pauvreté relative entre 1994 et 1996 – période de baisse du chômage -, tandis que la fin des années 1990 voit la pauvreté croître de nouveau jusqu'aux années 2003-2004, quel que soit le seuil utilisé. Cette période est aussi celle d'une reprise inexorable du chômage, qui croît de dix points entre 1997 à 2002. En 2004, 20% de la population vit sous le seuil de pauvreté relative, 19% de la population vit sous le seuil de pauvreté légale et est donc éligible à l'aide sociale, tandis que le taux de pauvreté extrême ne cesse de croître depuis 1996, passant de 4% environ de la population cette année-là, à plus de 11% en 2004.

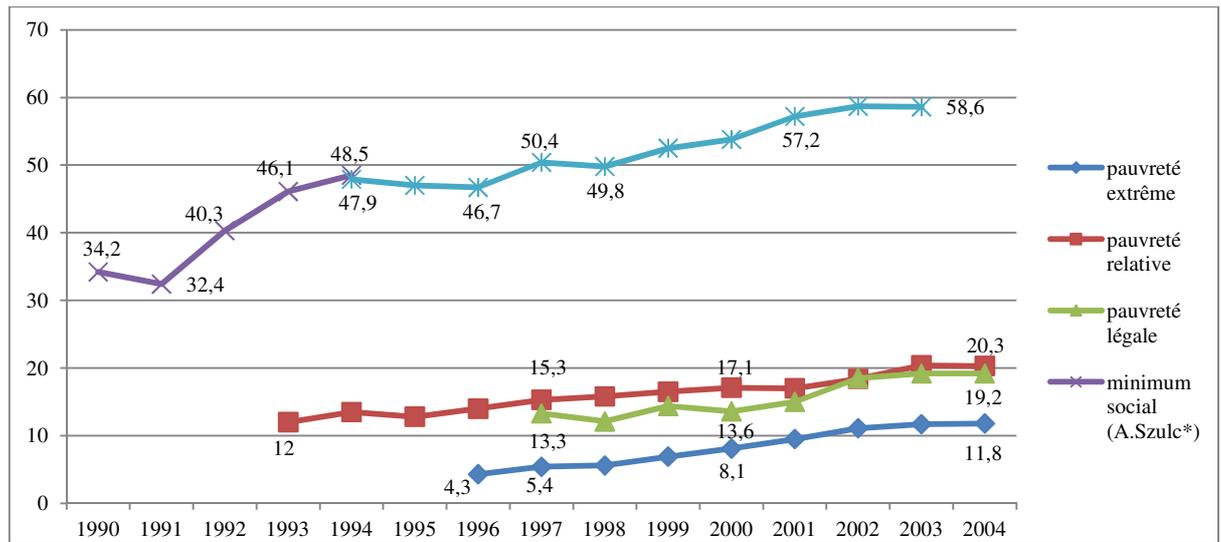
De la même manière que le chômage, cependant, la pauvreté est un phénomène loin d'être homogène, même si le profil social de la pauvreté n'a pas fondamentalement évolué depuis les années 1990²⁶¹.

aspect donné de la pauvreté ou sur des groupes de population distingués sur la base de critères socioéconomiques, démographiques, spatiaux, ou encore de l'ordre d'un dysfonctionnement naturel ou social (handicap, chômage). Il s'agit de caractériser la pauvreté en profondeur, dans ses différentes formes et ses différents symptômes (Golinowska et al., 2008, p.18). Ainsi, durant cette seconde période, un intérêt particulier va être porté à la pauvreté dans les villes (enclaves de pauvreté) ou au contraire dans les campagnes, à la pauvreté des enfants, des femmes, des retraités et pensionnés ou encore des chômeurs.

Un environnement académique se met en place avec quelques grands centres tels que l'IPiSS (Institut du travail et des affaires sociales), l'Institut de philosophie et de sociologie de Varsovie (PAN), l'Institut de sociologie de l'Université de Łódź, l'Université de Silésie, l'Institut de statistiques et de démographie SGH et l'Institut d'économie sociale SGH, mais aussi l'Office national des Statistiques (GUS) ou les instituts de sondages (TNS OBOP, CBOS). Dans l'ensemble depuis 1990, on assiste donc à une croissance et à une diversification du nombre d'études autour de la pauvreté.

²⁶⁰ Le minimum de l'existence ou minimum biologique prend en compte un ensemble de besoins courants dont la satisfaction ne peut être repoussée dans le temps.

²⁶¹ Les personnes les plus menacées de pauvreté restent, statistiquement, les personnes sans revenu (vivant notamment des prestations sociales, hors retraites), les pensionnés, les petits agriculteurs, les personnes en contact avec le chômage (directement ou dans leur famille) et/ou le handicap, faiblement éduquées, vivant dans une famille nombreuse ou monoparentale, vivant en zone rurale et dans la partie orientale de la Pologne.

Taux de pauvreté en fonction des différents seuils de mesure, 1990-2004 (en %)

Source : Office national des statistiques (GUS), Golinowska et al., 2008, p.28, Rybka, 2006, p.27
 *Sur la période 1990-1994, les données sont fournies par la Banque mondiale et certains sociologues polonais tels que Adam Szulc ; à partir de 1994-1995 et jusqu'à nos jours dominent celles de l'Office national des statistiques (GUS).

L'ampleur de ces deux phénomènes sociaux que sont le chômage et la pauvreté vont fortement conditionner la mise en place des politiques sociales, tout comme le choix d'une approche néolibérale de réformes souligné précédemment. Ces deux données vont faire primer initialement les mesures d'urgence et de compensation, c'est-à-dire des logiques passives de traitement du chômage, au détriment de la consolidation du système institutionnel et d'une réelle politique de réformes dans le domaine social. Simultanément, les logiques d'activation seront enclenchées plus tard dans la décennie, sous l'influence des organisations internationales et en particulier de l'Union européenne.

2. LES DEBUTS DE LA POLITIQUE D'EMPLOI : MESURES D'URGENCE, RESTRICTIONS PROGRESSIVES ET FLOU INSTITUTIONNEL

C'est dans un contexte de hausse brutale du chômage, lui-même à définir et à mesurer, que sont prises les premières mesures relatives à la politique d'emploi. La mise en place de cette politique, incluse dans une stratégie générale de politique sociale, se fait cependant de façon beaucoup plus lente.

Evoquant la refonte des politiques sociales dans les pays d'Europe centrale et orientale en transition, Claus Offe (1993) identifie quatre problèmes de politiques

sociales interconnectés : (1) la marchandisation progressive de l'emploi, qui dépend désormais de relations contractuelles de travail et non plus de droits et devoirs garantis par l'Etat ; cette contractualisation de l'emploi se traduit par une réduction de la sécurité de l'emploi, qu'il s'agisse d'en obtenir un, de le conserver ou qu'il s'agisse du niveau de revenu qui en découle ; (2) les nouvelles contraintes posées sur les entreprises en faveur de la productivité et de la rentabilité de leurs activités. Ces priorités expliquent que la plupart des entreprises abandonnent les fonctions sociales dont elles avaient la charge sous le communisme (Offe, 1993, p.652). Simultanément, la question se pose de savoir qui désormais va prendre en charge ces questions ; (3) la nécessité de soulager le budget de l'Etat, de même que la politique de libéralisation des prix, qui se traduisent par la suspension des subventions aux produits de consommation courante et par la chute des salaires réels ; (4) enfin, la marchandisation du travail et la privatisation de la production, qui conjointement, suscitent le besoin de créer des institutions de politique sociale spécialisées, capables de prendre en charge les risques sociaux émergents, dans un contexte de hausse sensible de la demande en matière de transferts et de services sociaux, et d'un manque cruel de ressources (Offe, 1993, p.652).

Compte-tenu de l'ampleur de la tâche à laquelle font face les pays d'Europe centrale et orientale à cette époque, Offe considère que la mise en place d'une politique sociale suivra une progression en trois étapes : (1) la première consiste en des mesures d'urgence : il s'agit de mesures *ad hoc* destinées à répondre dans l'immédiat et sur une base temporaire aux besoins sociaux ; (2) la seconde consiste en un processus de construction des institutions (*institution-building*), qui suppose de nommer des acteurs propres à chaque domaine et ayant des fonctions définies, ainsi que de transférer une partie des compétences du centre vers des agences spécialisées ; (3) enfin, la troisième étape voit la mise en place de réformes et ajustements au sein des institutions de politique sociale, une fois celles-ci bien établies (Offe, 1993, p.652).

Un problème crucial identifié ici pour les pays d'Europe centrale et orientale a été la nécessité de créer simultanément les institutions requises (*institution-building*) tout en activant déjà la politique sociale. Sur ce point, les différents pays de la zone n'ont pas témoigné de la même progression. Comparant l'état d'avancée en matière de politique sociale en République tchèque et en Pologne au milieu de la décennie 1990,

Mitchell Orenstein (1995) relève que cette dernière n'a pas encore dépassé le stade des mesures d'urgence (Orenstein, 1995, p.179).

Plusieurs raisons expliquent la lenteur de la Pologne dans la mise en place d'une politique sociale. La première est d'ordre économique et politique : il s'agit du choix, déjà évoqué plus haut, de privilégier l'établissement de mécanismes de marché. La priorité donnée à la triple politique de libéralisation des prix, de stabilisation macroéconomique et de privatisation a repoussé dans le temps la construction d'institutions de *welfare* (Orenstein, 1995, p.180). Les gouvernements successifs provenant de l'alliance de droite formée autour de Solidarité, entre 1989 et 1993, ont clairement relégué la question sociale au second plan des réformes. Les programmes de politique sociale sont même perçus, à ce moment-là, comme des obstacles à la conduite générale des réformes, et les coûts sociaux de la transition comme un sacrifice évident et nécessaire de la marchandisation de l'économie (Książopolski, 1993, p.179-180). Le chômage est pensé comme un mal temporaire (Bafoil, 2006b, p.257), voire même, comme un encouragement à améliorer la performance au travail et la gestion des ressources humaines (Golinowska, 2009, p.224).

Książopolski (1993) évoque également le manque de préparation dont font preuve les principaux acteurs de la scène politique et du monde académique polonais au début des années 1990, pour redéfinir les objectifs de la politique sociale dans le contexte de la transition économique (Książopolski, 1993, p.179). Le syndicat Solidarność est arrivé au pouvoir très soudainement, en effet, voire même de façon inattendue, après plusieurs années d'actions menées clandestinement dans la décennie 1980. Il ne dispose ni de cadres politiques formés pour gouverner, ni, initialement, d'un programme économique complet (Spieser, 2007, p.112) ; d'où l'appel à L.Balcerowicz, économiste néolibéral exilé aux Etats-Unis. Plus encore, et bien qu'au fur et à mesure la réforme de la politique sociale apparaisse indispensable à la réussite du processus même de transformation, aucune vision cohérente n'émerge en la matière dans le contexte polonais (Książopolski, 1993, p.192), ni aucune stratégie, qu'elle soit de court ou de long terme. Tous les domaines sociaux seront dès lors impactés par la lenteur des réformes, qu'ils s'agissent de la lutte contre le chômage, de l'aide sociale, de l'éducation, de la santé, du logement ou du système de retraite. La négligence à l'égard du social, manifestée par les gouvernements de droite ralliée à Solidarité dans les toutes premières années de la transition, n'est pas compensée par

la présence de partis sociaux-démocrates²⁶². A cette époque prédomine alors le rejet de tout ce qui évoque le socialisme. C.Offe (1993) rappelle ainsi à quel point tout ce qui se rapporte au terme « social », qu'il s'agisse de la social-démocratie ou de la politique sociale, est discrédité au sein des élites postcommunistes (Offe, 1993). Enfin, une dernière raison invoquée pour expliquer la difficile émergence des institutions de politique sociale en Pologne, comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, est la faiblesse associative existante alors (Offe, 1993) : la plupart des domaines de politique sociale manquent d'acteurs collectifs organisés dans la société civile, qui puissent exercer une pression suffisante en faveur de l'accélération des réformes.

En conséquence, les quelques programmes de politique sociale élaborés dans les toutes premières années de la transition, qui, tout en tenant compte du contexte – celui de forts taux de chômage et de pauvreté –, affichent des ambitions ajustées au nouveau référentiel de marché (confirmant, s'il en est besoin, l'orientation néolibérale des gouvernements), vont s'avérer largement inopérants.

2.1. Des ambitions de politique sociale ajustées au référentiel de marché

La politique d'emploi se dessine laborieusement à travers plusieurs documents élaborés entre 1989 et 1991, portant sur la politique sociale de l'Etat (Hryniewicz, 1992). Ils en présentent les principes, objectifs, acteurs et domaines d'application. La lutte contre le chômage et la pauvreté demeure une priorité nécessaire et conserve la première place dans la politique sociale. Dans une période de reconstruction du système économique, celle-ci a donc pour mission première d'atténuer les effets sociaux de la transition en protégeant les personnes ou groupes les plus faibles, notamment donc, contre le chômage et la pauvreté.

En même temps, apparaissent dès ces premiers documents les tendances observables dans les politiques d'emploi occidentales. Tout d'abord, la politique sociale doit encourager la responsabilisation des individus, chacun devant être considéré comme responsable de son propre sort et de celui de sa famille. Sans préciser davantage ce

²⁶² Ils reviennent au pouvoir en 1993 néanmoins, quand Waldemar Pawlak, du parti paysan PSL, devient premier ministre associé à l'Alliance de la gauche démocratique (SLD). Cette dernière est animée par des anciens communistes transmutés en socio-démocrates.

qu'ils entendent par ce terme, les différents documents publiés au début de la décennie 1990 appellent à l'activation des individus, mais aussi à l'initiative individuelle et à l'entrepreneuriat. Cet appel à la responsabilité des individus envers leur propre sort s'inscrit non seulement dans un contexte de ressources limitées à destination de la politique sociale, mais aussi dans une visée « éducative ». En effet, il s'agit de faire prendre conscience à la société qu'elle doit être active dans la construction du nouvel ordre social (Hryniewicz, 1992, p.6).

Dans le domaine de l'emploi, le besoin d'une rapide mise en place d'actions de « recyclage » et d'activation professionnelle des chômeurs est souligné dès 1990, en parallèle avec la création d'institutions du marché du travail et d'un système d'analyse du marché du travail. Il est affirmé que le paiement des allocations « ne doit pas être une action prioritaire dans la lutte contre le chômage » (Hryniewicz, 1992, p.7).

Une deuxième tendance observable dans la conception de la politique sociale polonaise, à cette époque, porte sur la responsabilité de la collectivité dans le traitement des besoins sociaux. Il est fait appel à l'auto-organisation de la société, à l'entraide, à l'initiative collective. Des références sont faites au rôle que doivent jouer la société civile, les associations, les familles, ou encore l'Eglise dans le cas de l'aide sociale. Cette dernière, en s'adressant aussi bien aux chômeurs qu'à d'autres types de population (personnes frappées de pauvreté, personnes seules, handicapées, alcooliques, droguées, orphelines, etc.), témoigne du lien direct établi entre chômage et aide sociale et partant, du lien entre politique d'emploi et politique de l'aide sociale.

Plus généralement, la réalisation de la politique sociale doit faire intervenir des acteurs multiples – Etat, collectivités territoriales, société civile, acteurs privés - dans le cadre de la décentralisation des actions. En souhaitant construire un tel système fondé sur l'auto-prise en charge individuelle et collective, sur des actions décentralisées et réalisées par un ensemble divers d'acteurs, l'idée des gouvernements, en cette période de transition, est bien de rompre avec le schéma précédent, qui reposait sur la dépendance des individus à l'égard de l'Etat et de ses institutions, sur la passivité et l'anomie sociale, ainsi que sur un système unique et centralisé.

A travers ces tendances s'exprime la volonté des gouvernements, par ailleurs clairement affichée, de désengager progressivement l'Etat de la politique sociale. Ce retrait de l'Etat s'exprime de différentes manières selon les domaines, outre le souhait général de délester une partie des missions sociales publiques vers de nouveaux acteurs. Dans le domaine de l'emploi, l'Etat souhaite jouer un rôle minimal dans la formation des conditions de travail, des salaires et des relations de travail²⁶³. Cette volonté s'accompagne de celle de flexibiliser davantage les temps de travail²⁶⁴, de rendre le droit du travail plus souple, de faire dépendre les salaires du travail fourni, et enfin de fixer le salaire minimum à un faible niveau²⁶⁵. L'Etat souhaite enfin se contenter d'un rôle de conciliateur et d'arbitre entre les différentes parties prenantes, tandis que le Ministère du travail s'investira dans des politiques d'emploi actives (formation, réorientation professionnelle) (Hryniewicz, 1992, p.10).

Le retrait de l'Etat se manifeste également dans le domaine des services sociaux, que sont l'éducation, la santé ou le logement, à travers la commercialisation et/ou le transfert aux collectivités d'une partie des activités. Dans le domaine de la petite enfance, notamment, les compétences de gestion et du financement des maternelles seront transférées aux communes, ce qui entraînera la liquidation de la plupart d'entre elles. Pour autant, le transfert des maternelles aux communes et aux parents, et la poursuite de la commercialisation des services extrascolaires - autrement dit, l'externalisation d'une partie de la politique sociale et l'introduction de mécanismes de marché dans la politique sociale -, sont réaffirmés dans le document élaboré en 1992²⁶⁶.

Enfin, le désengagement de l'Etat s'exprime à travers sa volonté de rationaliser et de limiter les dépenses publiques en matière sociale. La politique sociale est ainsi clairement considérée comme un outil au service de la transformation économique, servant à en atténuer les effets sociaux négatifs²⁶⁷, mais n'étant pas prioritaire. Les ambitions affichées durant la période de transition sont bien la preuve d'une volonté d'ajuster la politique sociale au référentiel néolibéral dominant.

²⁶³ « Thèses de la politique sociale », 1990 (Hryniewicz, 1992, p.6).

²⁶⁴ « Directions fondamentales de l'action du Ministère du Travail et de la politique sociale », 1991 (Hryniewicz, 1992, p.12).

²⁶⁵ « Principes du programme d'actions dans le domaine du travail et de la politique sociale », 1990-2000 (Hryniewicz, 1992, p.10).

²⁶⁶ « Garanties de l'Etat en matière de protection sociale », 1992 (Hryniewicz, 1992, p.14).

²⁶⁷ Ibid (Hryniewicz, 1992, p.15).

Or ces ambitions vont se heurter à plusieurs écueils. D'abord, ces principes de politique sociale s'avèrent très généraux, manquant de précision, de clarté et de mode d'opérationnalisation, et surtout de ressources pour être mis en œuvre. En conséquence, il apparaît très vite que ces premiers programmes relèvent de déclarations destinées à apaiser la population, en donnant l'impression que l'Etat est soucieux des questions sociales et s'y engage, dans la continuité de l'époque précédente (Hryniewicz, 1992, p.8). Surtout, la persistance du chômage et de la pauvreté va nécessairement se traduire par des mesures de compensation, qui, malgré les restrictions apportées assez vite, vont malgré tout prédominer jusqu'à la fin de la décennie.

2.2. Mesures d'urgence, restriction des compensations et autres mesures passives

Face au phénomène « nouveau » qu'est le chômage et à sa brutale augmentation, les premières mesures prises à la chute du communisme sont des mesures de compensation d'urgence à l'égard des chômeurs. Plus généralement, dans le domaine social, ce sont avant tout des politiques passives ou d'indemnisation qui sont menées.

2.2.1. La restriction progressive de l'indemnisation du chômage

Le système de compensation au chômage inscrit dans la loi de 1989²⁶⁸ est pensé de manière généreuse initialement, qu'il s'agisse de l'accès aux prestations comme du montant versé. Toute personne déclarant ne pas avoir d'emploi et en rechercher un, en pratique, peut percevoir une allocation. Les allocations correspondent durant les trois premiers mois à 70% du dernier salaire obtenu, puis au-delà de trois mois de chômage et pendant six mois, à 50% du dernier salaire, et enfin, après neuf mois sans emploi, à 40% du salaire²⁶⁹. Les personnes n'ayant pas eu de rémunération jusqu'alors reçoivent une compensation équivalente au salaire minimum, à l'exception des diplômés d'écoles supérieures et d'écoles professionnelles, qui perçoivent des taux supérieurs²⁷⁰. Aucune durée n'étant fixée au-delà, les allocations peuvent être versées indéfiniment. En conséquence, dans un premier temps, de

²⁶⁸ Loi du 29 décembre 1989 sur l'emploi (Dz.U. 1989 n°75 poz. 446).

²⁶⁹ Ibid, art.15.

²⁷⁰ Les jeunes diplômés d'écoles supérieures reçoivent une allocation équivalente à 200% du salaire minimum pendant trois mois, puis à 150% du salaire minimum pendant les six mois suivants, et après neuf mois, équivalente au salaire minimum. Les diplômés d'écoles professionnelles reçoivent une allocation d'un montant égal à 150% du salaire minimum pendant trois mois, puis d'un montant égal au salaire minimum.

nombreuses personnes bénéficient d'allocations, non seulement des personnes effectivement au chômage, mais également des personnes n'ayant pas travaillé précédemment (Padowicz, 2007, p.25). En 1990 et 1991, 79% des chômeurs sont éligibles à l'allocation chômage (Spieser, 2007, p.118), pour des taux de chômage respectifs de 6,5% et 12,2%.

Ce système devenant rapidement intenable, il est très vite corrigé par le gouvernement en poste en 1991, dirigé par Jan Krzysztof Bielecki, animateur du courant libéral de Solidarité, notamment favorable aux privatisations. La nouvelle loi sur l'emploi et le chômage de 1991²⁷¹ introduit donc des restrictions concernant les critères d'éligibilité et les montants des prestations chômage ainsi qu'un ciblage plus précis de la qualification de « chômeur ». Plusieurs critères sont rajoutés dans la définition initiale de 1989, dont celui de l'âge (être âgé d'au moins 18 ans et de moins de 60 ans pour une femme, 65 ans pour un homme), du handicap, des études, ou de l'activité économique précisée comme non agricole. Le critère de propriété ou de possession d'une exploitation agricole est délimité : seuls les propriétaires ou détenteurs d'une exploitation de moins d'un hectare, et leur conjoint, peuvent prétendre au statut de chômeur²⁷².

Les taux d'allocations ne sont pas modifiés, cependant les allocations sont désormais versées à la condition d'avoir travaillé au moins 180 jours au cours des douze mois précédant l'inscription au registre du chômage. De plus, l'allocation ne peut excéder 33% du salaire moyen et ne peut être versée que sur une période de douze mois²⁷³. Des restrictions sont également introduites pour les personnes percevant une pension, des allocations maladie, des allocations de maternité, ou pour celles qui sortent d'un congé lié à l'éducation des enfants. Les dispositions à l'égard des jeunes diplômés, enfin, sont considérablement réduites : l'allocation qui leur est versée équivaut à 33% du salaire moyen, si le diplômé est inscrit depuis au moins trois mois. Par ailleurs, la loi de 1991 introduit l'obligation, pour les chômeurs, de se présenter régulièrement au bureau du travail afin de confirmer leur situation ; elle garantit cependant aux

²⁷¹ Loi du 16 octobre 1991 sur l'emploi et le chômage (Dz.U. 1991 n°106 poz. 457).

²⁷² Loi du 16 octobre 1991 sur l'emploi et le chômage, art.2.

²⁷³ La durée de versement des allocations peut être réduite ou prolongée, sur décision du Conseil des Ministres, dans les régions ou territoires dans lesquels le taux de chômage est faible ou au contraire particulièrement élevé. Le Conseil des Ministres peut également décider de suspendre le droit aux allocations des chômeurs durant les périodes de travail saisonnier, dans les régions où celui-ci est une forme d'emploi significative.

chômeurs éligibles aux allocations chômage le droit aux prestations familiales, ainsi qu'aux assurances de santé, pour eux-mêmes et les membres de leur famille.

En 1994, une nouvelle loi²⁷⁴ est élaborée par le gouvernement de Waldemar Pawlak, du parti paysan PSL qui se trouve en coalition avec les ex-communistes de l'Alliance de la Gauche démocratique (SLD). La qualification de chômeur est précisée une nouvelle fois. En particulier, les propriétaires ou détenteurs d'une exploitation agricole peuvent désormais prétendre au statut de chômeur si la surface de celle-ci n'excède pas deux hectares, le cas des conjoints n'étant plus mentionné dans la loi. Outre les personnes percevant une retraite, le titre de chômeur ne peut être appliqué aux personnes qui, entre autres, sont en congé de maternité ou d'éducation des enfants et perçoivent une allocation à ce titre²⁷⁵.

La réduction des allocations chômage opérée dans la loi de 1991 est jugée trop drastique. En effet, elle a conduit à ce qu'en 1992, 52% environ des chômeurs soient éligibles aux allocations, puis 48% en 1993 (Spieser, 2007, p.118), alors que le taux de chômage n'a cessé de grimper, atteignant 14% environ en 1992 et dépassant les 16% en 1993. Le montant des allocations est donc légèrement rehaussé : celles-ci s'élèvent désormais à 36% du salaire moyen, pendant douze mois maximum, à la condition d'avoir exercé un emploi durant au moins 180 jours au cours des douze mois précédant l'inscription au chômage. Le montant perçu par les jeunes diplômés est cependant réduit à 12% du salaire moyen dans le cas de mineurs, et 28% dans le cas de majeurs. Enfin, des dispositions sont prévues pour les chômeurs ayant perdu leur droit aux allocations et ayant à charge au moins un enfant, qui plus est, si leur conjoint se trouve dans la même situation. Le fait d'avoir des enfants à charge redonne ainsi le droit à l'allocation chômage à des chômeurs qui n'y sont plus éligibles.

La loi de 1994 est révisée en 1995²⁷⁶, alors que la Pologne est désormais présidée par Aleksander Kwaśniewski de la SLD, ancien responsable des jeunes communistes et membre du dernier gouvernement communiste. Cette année-là, la part de chômeurs éligibles aux allocations a de nouveau augmenté, atteignant près de 59% (Spieser,

²⁷⁴ Loi du 14 décembre 1994 sur l'emploi et la lutte contre le chômage (Dz.U. 1995 n°1 poz.1).

²⁷⁵ Loi du 14 décembre 1994 sur l'emploi et la lutte contre le chômage, art.2.

²⁷⁶ Loi du 22 décembre 1995 sur le changement de la loi sur l'emploi et la lutte contre le chômage et sur le changement de quelques lois (Dz.U. 1996 n°5 poz.34).

2007, p.118). L'allocation chômage est alors établie à un taux fixe, celui de 260 zlotys par mois, ce qui représente 36% du salaire moyen (Padowicz, 2007, p.26). Compte-tenu de l'indexation des prix, la valeur réelle de l'allocation diminue plus rapidement que lorsqu'elle était indexée sur les salaires (Padowicz, 2007, p.26). Parallèlement, les exigences portées sur les chômeurs à l'égard des offres d'emploi proposées sont durcies. En 1996, la part de chômeurs éligibles retombe à 52% (Spieser, 2007, p.118).

Dans la dernière loi sur l'emploi de la décennie, qui entre en vigueur en 1997²⁷⁷, la définition de chômeur est une nouvelle fois affinée, et les conditions d'obtention des allocations chômage sont encore une fois restreintes. Ainsi, au lieu d'avoir travaillé pendant au moins six mois avant son inscription au chômage, tout chômeur doit avoir travaillé au moins 365 jours afin de pouvoir percevoir des allocations. Le montant de l'allocation chômage dépend de la durée d'éligibilité du chômeur : elle peut alors être égale au taux de base (100%), être minorée (à 80% du taux de base) ou au contraire majorée (120%). Les congés maternité non rémunérés ou les congés parentaux d'éducation (CPE) en bas âge sont pris en compte dans le calcul de la durée d'éligibilité. Enfin, la durée de versement des allocations dépend désormais du taux de chômage local (elle peut être égale à six, douze ou dix-huit mois), ainsi que de la présence d'enfants à charge de moins de quinze ans, si le conjoint est également chômeur et n'a pas ou plus droit aux allocations.

Les nouvelles restrictions sur les critères d'éligibilité et le niveau des allocations chômage interviennent dans un contexte d'amélioration de la situation économique qui se traduit par une baisse du chômage. De 16% en 1994, celui-ci affiche un taux de 14,9% en 1995, puis 13% environ en 1996 et 10% en 1997 et 1998. Parallèlement, le taux de chômeurs éligibles aux allocations chute brutalement entre 1996 et 1997, passant de 52% à moins de 30% (Spieser, 2007, p.118). A partir de la fin des années 1990, alors que le chômage repart de plus belle, la part de chômeurs éligibles continue globalement de diminuer. Elle s'établit à 23% en 1998, 24% en 1999, 20% en 2000-2001, 19,5% en 2002, 15% en 2003 et 14% en 2004.

²⁷⁷ Loi du 6 décembre 1996 sur le changement de la loi sur l'emploi et la lutte contre le chômage et sur le changement de certaines lois (Dz.U. 1996 n°147 poz.687).

Taux de chômage et taux d'éligibilité des chômeurs aux allocations (%), 1990-2004

Année	Taux de chômage (%)	Taux d'éligibilité des chômeurs aux allocations (%)
1990	6,5	79,2
1991	12,2	79,0
1992	14,3	52,3
1993	16,4	48,3
1994	16,0	50,1
1995	14,9	58,9
1996	13,2	51,9
1997	10,3	24,7

Année	Taux de chômage (%)	Taux d'éligibilité des chômeurs aux allocations (%)
1998	10,4	23,0
1999	13,1	23,6
2000	15,1	20,3
2001	17,5	20,0
2002	20,0	19,5
2003	20,0	15,0
2004	19,0	14,0

Source : GUS, 2013 ; Spieser, 2007, p.118 ; Gardawski, 2002.

Le montant mensuel de l'allocation chômage est revalorisé plusieurs fois chaque année depuis 1996. Début 1998, il s'élève à 339,80 zlotys, à 406,30 zlotys au début de l'année 2000, et à 503,20 zlotys au début de l'année 2004.

Montant de l'allocation chômage (en zlotys), 1996-2005

Période du :	Au :	Montant brut :
01/06/1996	31/08/1996	277,70
01/09/1996	30/11/1996	291,60
01/12/1996	28/02/1997	297,50
01/03/1997	31/05/1997	309,70
01/06/1997	31/08/1997	325,20
01/09/1997	30/11/1997	334,70
01/12/1997	28/02/1998	339,80
01/03/1998	31/05/1998	350,70
01/06/1998	31/08/1998	370,40
01/09/1998	28/02/1999	378,20
01/03/1999	31/05/1999	383,90

Période du :	Au :	Montant brut :
01/06/1999	31/08/1999	393,90
01/09/1999	30/11/1999	402,60
01/12/1999	29/02/2000	406,30
01/03/2000	31/05/2000	419,30
01/06/2000	31/08/2000	434,90
01/09/2000	28/02/2001	446,70
01/03/2001	31/08/2001	461,90
01/09/2001	31/08/2002	476,70
01/09/2002	31/08/2003	498,20
01/09/2003	29/02/2004	503,20
01/03/2004	31/05/2005	504,20

Source : www.puplipsko.pl, Ministère du travail et de la politique sociale (1996-1997)

2.2.2. Des solutions pour atténuer le chômage : indemnités de licenciement et recours massif aux préretraites

Le dispositif de compensation au chômage, progressivement restreint et ciblé, s'accompagne de deux autres mesures passives destinées soit à en atténuer les effets, soit à en masquer l'étendue.

La première consiste en des indemnités de départ négociées dans le cadre de licenciements collectifs dans certains secteurs de l'industrie. Une loi votée en 1989²⁷⁸ fixe en effet les conditions de réduction de la main d'œuvre dans les entreprises - qu'il s'agisse d'une réduction opérée pour des raisons économiques ou lors de cas de faillite ou de liquidation -, ainsi que les mesures à mettre en place pour compenser la perte d'emploi chez les salariés. Ces mesures consistent notamment en des programmes de recyclage pour les licenciés ainsi que d'indemnités dont le montant

²⁷⁸ Loi du 28 décembre 1989 sur les principes particuliers de résolution des relations de travail avec des employés pour des raisons concernant l'entreprise, ainsi que sur le changement de certaines lois (Dz.U. 1990 n°4 poz.19).

est de l'ordre de un à trois mois de salaire (selon que le salarié a travaillé moins de dix ans, moins de vingt ans ou plus de vingt ans). En pratique, ce sont surtout les secteurs déclinants de l'industrie lourde qui vont bénéficier de ces mesures, voire même davantage : c'est le cas du secteur minier en particulier, en Haute Silésie, dont les puissants syndicats savent négocier de généreuses indemnités de départ ponctuelles (Spieser, 2007, p.120)²⁷⁹. Les indemnités de départ sont éventuellement l'enjeu de négociations entre syndicats, industriels polonais et repreneurs, dans le cas où les entreprises sont soumises au rachat par des groupes étrangers, comme c'est le cas dans le secteur de la cimenterie, également en Silésie (Bafail, 1998, p.92). Dans ce secteur, les syndicats comme les industriels locaux ont œuvré au maximum pour le maintien de l'emploi, d'où des propositions de « paquets sociaux » émises par les repreneurs étrangers, constitués entre autres de primes de départ pour les salariés volontaires²⁸⁰.

La seconde mesure massivement utilisée par les gouvernements dès 1989 est la possibilité de partir en retraite anticipée²⁸¹. Cette disposition est également incluse dans les plans sociaux accompagnant la restructuration des entreprises et devient ainsi un mécanisme systématique. Elle est par ailleurs utilisée, avec les départs en retraite sans renouvellement des postes vacants, dans les entreprises encore publiques et de très grande taille, disposant de puissantes organisations syndicales, à l'image des secteurs évoqués ci-dessus. Une fois encore, ce dispositif a servi à faire perdurer au maximum la situation héritée du régime antérieur en retardant les décisions de rationalisation de l'emploi, conformément au consensus adopté par les différents acteurs (Bafail, 2000, p.46). La possibilité de retraite anticipée est inscrite à partir de 1991 dans un règlement garantissant aux personnes menacées de licenciement une retraite de plein droit et sans condition d'âge. Elle s'applique aux femmes ayant

²⁷⁹ Déjà évoquée dans la partie précédente, la Silésie est une région caractérisée par une identité culturelle spécifique fortement liée à l'industrie minière. D'où, également, l'importante tradition syndicale et la capacité d'action collective significative dont cette région a su faire preuve, notamment pour reporter le processus de restructuration du secteur minier et en négocier les conditions, dont les compensations versées aux mineurs licenciés. Ainsi, la restructuration des mines ne commencera réellement qu'à partir de 1998 (Spieser, 2007, p.120).

²⁸⁰ Il s'est agi en l'occurrence d'une stratégie de contournement de la part des entreprises étrangères, contournement d'une contrainte liée au rapport de force favorable aux syndicats des grandes entreprises dans la Pologne postcommuniste (Bafail, 1998, p.92). Il n'en reste pas moins que cette stratégie a conduit à la sortie de plusieurs centaines de salariés du marché du travail.

²⁸¹ En parallèle, un système de retraite spécifique est mis en place pour les agriculteurs, avec la création, en 1990 et sous l'autorité du Ministère de l'agriculture, de la Caisse d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS). Ainsi, plus de 90% des retraites des agriculteurs sont prises en charge par le budget de l'Etat (Golinowska, 2009, p.232). D'autres catégories socioprofessionnelles bénéficient de régimes d'accès à la retraite plus avantageux. Il s'agit des mineurs, des cheminots, des militaires, des policiers, des enseignants, des agents de la fonction publique et des invalides de guerre.

travaillé 35 ans et aux hommes ayant travaillé 40 ans. Par la suite, une allocation de préretraite additionnelle est introduite, ciblant en particulier les chômeurs de longue durée atteignant l'âge légal de la retraite. Les dispositions concernant les préretraites sont insérées dans la loi de 1996²⁸² modifiant la loi de 1994 sur l'emploi et le chômage. L'allocation de préretraite s'élève à 120% des allocations chômage, et ne peut excéder 90% du salaire moyen²⁸³. Elle est versée aux femmes et aux hommes ayant respectivement 30 et 35 ans d'éligibilité aux allocations chômage. Les prestations de préretraite, quant à elles, sont versées aux femmes d'au moins 58 ans et aux hommes d'au moins 63 ans, disposant du droit à la retraite. Le montant de la prestation représente 80% de la retraite moyenne. Ce dispositif conduit à ce que près de 3% de la main d'œuvre se retire du marché du travail en 1991 et en 2000, années connaissant les plus forts taux de départ en préretraite (Spieser, 2007, p.121). En complément, un système de pension d'invalidité permet à une partie de la population menacée de chômage de se retirer du marché du travail, ce qui accroît encore davantage le nombre de pensionnés et de retraités. En effet, celui-ci croît de 2,4% en 1989, puis de 4% en 1990, 11,8% en 1991 et 6,9% en 1992 (Golinowska, 1994, p.33-35 ; Orenstein, 1992, p.191). En 1990, l'âge moyen de départ à la retraite est de 57 ans, soit huit ans de moins que l'âge légal (Książkowski, 1993, p.187). Les dépenses de financement des retraites passent ainsi de 8,7% du PIB en 1990 à 14,2% du PIB, 15,8% entre 1992 et 1994, avant de retomber légèrement à 14,1% et 13,9% du PIB en 1995 et 1996 (FMI, 1998, p.14).

Le nombre de départs en préretraites continue d'augmenter dans la seconde moitié de la décennie 1990 et au début des années 2000. Or, alors que le chômage croît fortement à cette période, les départs en préretraite contribuent à alimenter le chômage caché, et donc à minimiser le taux de chômage officiel pourtant élevé. En 1999, 15.200 prestations de préretraites sont versées, pour un montant mensuel moyen de 789 zlotys ; le chiffre passe à 54.500 en 2000 (985 zlotys mensuels) et 287.700 en 2005 (973 zlotys) (Ministère de l'économie, 2011, p.56). De même, les allocations de préretraites, versées aux chômeurs de longue durée approchant l'âge de la retraite, sont au nombre de 155.000 en 1999 (pour un montant moyen mensuel de 546 zlotys), puis de 221.000 en 2000 (595 zlotys) et de 251.000 en 2005 (687 zlotys)

²⁸² Loi du 6 décembre 1996 sur le changement de la loi sur l'emploi et la lutte contre le chômage et sur le changement de quelques lois (Dz.U. 1996 n°147 poz.687).

²⁸³ En 2000, le salaire moyen s'élève à 1923,81 zlotys, et en 2004, à 2289,57 zlotys (Office national des statistiques (GUS), 2013).

(Ministère de l'Economie, 2011, p.56). Le nombre de pensions d'invalidité, lui, tend à décroître à partir de 1996-1997, mais insuffisamment pour réellement alléger les dépenses publiques²⁸⁴.

2.3. L'émergence plus tardive des mesures actives dans l'emploi

Le recours massif aux préretraites, parallèlement au système initialement généreux d'allocations chômage, a eu pour effet de plomber les finances publiques. Durant les premières années de transition, globalement, et malgré le faible engagement des gouvernements envers le social, la part des dépenses sociales a crû dans le budget de l'Etat. Elles représentent 50% du PIB en 1989 et 54% en 1994 (Bafoil, 2006b, p.286).

A l'inverse des mesures passives, les mesures actives vont émerger plus tardivement dans la politique d'emploi, même si elles sont présentes dès 1989 et 1991 principalement sous la forme d'emplois publics subventionnés (travaux d'intervention puis également travaux publics²⁸⁵), qui font l'objet d'un règlement du Ministère du travail et de la politique sociale²⁸⁶. La première mention de l'« activation professionnelle » des chômeurs et des demandeurs d'emploi apparaît dans la loi de 1994²⁸⁷, qui élargit de ce fait les formes actives de traitement du chômage. On y trouve, en plus des travaux publics et d'intervention, des formations²⁸⁸, mais également des subventions à l'embauche de chômeurs dans les entreprises ou des subventions à la création d'entreprise par les chômeurs ; on y trouve enfin la mise en

²⁸⁴ En 1996-1997, une réforme du système des pensions d'invalidité renforce l'obligation de justification médicale, ce qui entraîne une diminution du nombre de pensions attribuées. Il s'agit de rompre progressivement avec l'utilisation abusive de l'invalidité comme moyen de réguler le marché du travail local. Comme l'écrit Golinowska (2009), en effet : « *In Poland, the disability pension system had been "attached" to the old-pension system because it acted as a regulator of the labour market. For many years, disability pensions were partly regarded as early pensions. This led to a situation where disability was determined by boards composed of not just doctors, but also policy makers who, guided by so-called social criteria, also bore in mind the situation on the local labour market where the pension applicant lived, the situation of his employer, and his prospects for continued employment* » (Golinowska, 2009, p.234).

²⁸⁵ Les travaux d'intervention sont accessibles à tous et durent au plus six mois (douze mois à partir de 1995). Durant cette période, le bureau du travail assume les coûts salariaux relatifs à l'emploi du bénéficiaire normalement supportés par l'employeur. Depuis la loi de 1996, les travaux publics résultent d'une demande d'une collectivité territoriale, de l'administration gouvernementale, d'une institution d'utilité publique ou d'une autre organisation travaillant dans le domaine de l'environnement, de la culture, du sport, du tourisme, etc., auprès du bureau du travail. La durée de ces travaux est de douze mois maximum. Il s'agit de travaux de construction ou de réfection des routes, des canalisations, de travaux d'aménagement des communes, mais aussi de surveillance du trafic ou des écoles, etc. Le plus souvent, compte-tenu des tâches requises, les populations concernées sont des hommes, chômeurs de longue durée, peu ou pas qualifiés (Bafoil, 2000, p.54).

²⁸⁶ Règlement du Ministre du travail et de la politique sociale du 17 décembre 1991 concernant les principes d'organisation des travaux d'intervention et des travaux publics.

²⁸⁷ Loi du 14 décembre 1994 sur l'emploi et la lutte contre le chômage (Dz.U. 1995 n°1 poz. 1). Une partie de la loi de 1989 était consacrée à « l'activation professionnelle des invalides » ; elle a été supprimée dans la loi de 1991. Les « activités d'activation » ne seront définies que dans la loi de 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail.

²⁸⁸ Les formations sont définies, dans la loi de 1994, comme l'apprentissage d'un métier, une action de recyclage ou encore de rehaussement des qualifications professionnelles.

place de « clubs du travail » dans les bureaux du travail. Ces clubs ont pour mission d'aider les chômeurs à chercher et obtenir un emploi²⁸⁹. La loi de 1995²⁹⁰ introduit par la suite un ciblage de l'activation professionnelle sur les jeunes diplômés, par l'intermédiaire du « stage »²⁹¹, ainsi que le soutien aux marchés locaux et régionaux du travail. Dans ce cadre, les régions en restructuration industrielle ou ayant subi la liquidation des fermes d'Etat (PGR) peuvent solliciter un financement spécifique. La loi de 1996²⁹² apporte quelques corrections à celle de 1994, en ce qu'elle définit plus précisément ce que sont les travaux publics et les formations²⁹³.

Par ailleurs, entre 1991 et 1995, une série de programmes ciblés sur le chômage ou des populations particulières est élaborée, dont des programmes de lutte contre les effets du chômage (1991, 1993), de promotion de l'activation professionnelle des jeunes (1995) ou des handicapés (1995), ainsi que le programme de promotion de l'emploi productif et de réduction du chômage (1996) (Padowicz, 2007, p.27). Des programmes spéciaux de lutte contre le chômage sont également envisagés dans le cadre d'un règlement de 1995²⁹⁴, à destination des chômeurs ou des personnes menacées de licenciement. Des « groupes à risque » sont identifiés, dont font partie les chômeurs de longue durée, les personnes élevant des enfants, seules ou avec un conjoint au chômage, les personnes ne disposant d'aucune ou de faibles qualifications professionnelles, les personnes se retrouvant sans emploi suite à la liquidation des PGR, ou encore les diplômés, les personnes sortant de prison ou licenciées de l'armée. Ces programmes spéciaux peuvent être organisés à l'échelle locale, régionale (voïvodie) ou à l'échelle intermédiaire. Le programme de promotion de l'emploi productif et de réduction du chômage, entériné en 1996 par un décret²⁹⁵, évoque en particulier la nécessité de coordonner la politique d'emploi et la politique économique générale du pays et de promouvoir des formes d'emploi flexibles ; il mentionne également la dimension régionale du chômage et le chômage des

²⁸⁹ Loi du 14 décembre 1994 sur l'emploi et la lutte contre le chômage (Dz.U. 1995 n°1 poz. 1), art.2.

²⁹⁰ Loi du 22 décembre 1995 sur le changement de la loi sur l'emploi et la lutte contre le chômage et sur le changement de quelques lois (Dz.U. 1996 n°5 poz. 34).

²⁹¹ Le stage est défini comme l'acquisition de capacités pratiques par l'exécution de missions sur un lieu de travail. Initialement, il est conçu pour les jeunes diplômés. Il dure un an, durant lequel le bureau du travail prend en charge financièrement le stagiaire.

²⁹² Loi du 6 décembre 1996 sur le changement de la loi sur l'emploi et la lutte contre le chômage et sur le changement de quelques lois (Dz.U. 1996 n°147 poz. 687).

²⁹³ Désormais, les formations servent aussi à acquérir la capacité à chercher et/ou obtenir un emploi.

²⁹⁴ Règlement du Ministre du Travail et de la Politique sociale du 15 novembre 1995, concernant les programmes spéciaux de lutte contre le chômage (Dz.U. 1995 n°134 poz. 661).

²⁹⁵ Décret du 20 novembre 1996 concernant le programme gouvernemental de promotion de l'emploi productif et de lutte contre le chômage (M.P. 1996 n°71 poz. 655).

campagnes. L'ensemble de ces programmes va dans le sens d'un ciblage des actions et des ressources, de la promotion du retour à l'emploi via des mesures actives, mais aussi d'une prise en compte croissante de la dimension territoriale.

L'organisation et le fonctionnement des institutions en charge des questions d'emploi freinent cependant la mise en œuvre de ce type d'action.

2.4. La mise en place d'un réseau d'institutions pour l'emploi

L'introduction de mesures passives et actives d'emploi s'accompagne de la création d'un réseau d'institutions. La loi de 1989 énumère ainsi le Ministère du travail et de la politique sociale et les organes de l'administration d'Etat présents sur les territoires, à savoir les bureaux du travail de chaque voïvodie (au nombre de quarante-neuf à l'époque), eux-mêmes coordonnant un réseau de bureaux du travail locaux (*rejonowe biura pracy*). Les principales missions des bureaux locaux sont alors d'élaborer un registre des chômeurs, d'organiser des formations pour les chômeurs en cas d'absence d'emploi (les chômeurs recevant alors des allocations de formation), de financer de nouveaux emplois dans les entreprises, ou bien des travaux d'intervention, de verser des allocations, des prêts aux entreprises pour la création de postes, ou encore des prêts uniques aux chômeurs pour la création d'entreprise. Les organes de l'emploi assurent enfin une mission de conseil et d'information auprès des chômeurs.

Le réseau de bureaux pour l'emploi publics est consolidé par la loi de 1991. Il est constitué d'un bureau central du travail dépendant du Ministère du travail et de la politique sociale, des bureaux régionaux du travail présents dans chaque voïvodie et des bureaux locaux (*rejonowe urzędy pracy*) présents au niveau infrarégional. Le nombre et l'étendue territoriale dont ces derniers ont la charge sont décidés par les bureaux régionaux. Parmi les missions dévolues aux bureaux locaux du travail, on retrouve les actions visant à atténuer les effets des licenciements, l'indemnisation du chômage, mais aussi les formes actives d'aide au retour à l'emploi (recyclage et formations, travaux subventionnés, subventions à la création de poste ou d'entreprises, etc.). Au côté des bureaux du travail sont créés, à l'échelle des régions et à l'échelle infrarégionale, des « conseils de l'emploi » composés de représentants des syndicats, des employeurs, de l'administration gouvernementale et de la collectivité territoriale. Par ailleurs, la loi de 1991 entérine le fonctionnement du Fonds du travail (*Fundusz Pracy*), créé en 1989 sous l'égide du Ministère du travail

et de la politique sociale. Alimenté principalement par les cotisations des entreprises et une dotation de l'Etat, le Fonds du travail finance l'ensemble des actions menées par l'administration publique de l'emploi²⁹⁶.

Si la construction des institutions (*institution-building*) est ainsi actée par la loi dès les premières années de transition, il ne s'agit pas de la mise en place d'entités autonomes et efficaces. Dans l'ensemble, dans les pays en transition vers la démocratie et l'économie de marché, la « mise en forme » des systèmes administratifs ainsi que ses enjeux, notamment en termes de légitimité de l'Etat, n'ont pas fait l'objet d'une très grande attention de la part des hommes politiques et experts internationaux. Ces derniers ont témoigné d'un intérêt « inégal et tardif » envers les réformes de l'administration, celle-ci n'étant pas considérée comme un acteur majeur du processus de changement (Bezes, 2007, p.12-13). Aussi, la première véritable réforme administrative n'interviendra-t-elle qu'avec le processus de décentralisation, qui entre en vigueur en 1999, encore qu'il s'agisse davantage d'un rééquilibrage des pouvoirs entre le centre et la périphérie que d'une modernisation des organisations. Auparavant, celles-ci ne font pas l'objet de réformes internes.

Jusqu'à la fin de la décennie 1990, les questions d'emploi sont certes gérées localement, mais par des services locaux aux compétences limitées, compte tenu que le réseau des services publics de l'emploi est totalement centralisé. Dans un tel cadre, les services régionaux sont de simples répliques de l'organisation centrale, assistés par les conseils de l'emploi, et les bureaux locaux ne disposent d'aucune marge d'initiative (Bafail, 1998, p.93). Les missions de ces derniers (formations, soutien aux jeunes via les stages, aide aux travaux d'intervention ou aux travaux publics, etc.) sont entourées d'une forte bureaucratie. Les registres du chômage sont tenus manuellement et le système d'enregistrement des chômeurs fait même état de « trous », ne permettant pas une appréhension réelle du chômage ni d'ailleurs, des besoins en emploi nécessaire (Hrynkiewicz, 1992, p.16). Les actions menées découlent d'une définition et d'une évaluation centralisée du chômage, certains aspects spécifiquement locaux n'étant pas pris en compte, tel que le chômage caché

²⁹⁶ Durant l'entre-deux guerres existaient deux types de fonds : le Fonds du chômage, créé en 1924, qui était en charge du paiement des allocations aux chômeurs ; le Fonds du travail, créé en 1933, qui se chargeait du financement des travaux publics, de l'aide à la création d'ateliers de travail, à l'organisation d'une aide d'urgence ou à l'emploi des jeunes chômeurs (Hrynkiewicz, 1995, p.1).

dans les espaces ruraux. En conséquence, les actions ont un caractère répétitif et s'achèvent par le retour des chômeurs à leur situation initiale. Cela provoque :

« [...] l'émergence d'un phénomène largement répandu dans les sociétés occidentales, celui de la mise en place de parcours de sans-emploi, épuisant la variété des solutions offertes temporairement jusqu'à la sortie définitive des registres d'inscription » (Bafoil, 1998, p.94).

Globalement, la politique d'emploi active est donc peu performante. Du reste, elle ne constitue pas l'essentiel des réalisations dans les bureaux du travail. Le personnel des bureaux s'avère surchargé : fin 1991, on compte 300 chômeurs pour un travailleur de bureau (Hrynkiewicz, 1992, p.16) ; le personnel est par ailleurs peu qualifié, la plupart des employés ayant un niveau d'éducation secondaire²⁹⁷ au début de la décennie 1990 (Hrynkiewicz, 1992, p.16). Le manque de personnel qualifié, les lourdeurs administratives, combinées au manque général de ressources financières et à l'aggravation de la situation sociale environnante, expliquent que prédominent les fonctions d'enregistrement des chômeurs et de paiement des allocations dans les bureaux du travail, ceci, dès les premières années de la transition et jusqu'à la fin des années 1990.

2.5. Des dépenses publiques essentiellement passives

De fait, l'essentiel des dépenses du Fonds du travail est consacré aux formes passives de lutte contre le chômage. La part des dépenses du Fonds consacrées au paiement des seules allocations chômage a crû fortement entre 1990 et 1992, passant de 68% en 1990 à 93% en 1991 et 95,3% en 1992 ; elle a ensuite légèrement diminué, les allocations chômage représentant 89,7% des dépenses du Fonds du travail en 1993, puis 87,2% en 1994, et enfin 85,9% en 1995 (Hrynkiewicz, 1995, p.5). A l'inverse, les dépenses en formes actives connaissent des fluctuations : de 32% de l'ensemble des dépenses du Fonds en 1990, elles chutent brutalement en 1991-1992, où elles n'en représentent que 7% puis 4,7% respectivement. Elles repartent à la hausse à partir de 1993, constituant 10,3% des dépenses, puis en 1994 et 1995, où elles passent à 12,8% puis 14,1% des dépenses (Hrynkiewicz, 1995, p.8). Elles financent alors principalement la rémunération des chômeurs engagés dans des travaux publics subventionnés (travaux d'intervention, travaux publics), les dépenses en autres formes actives (formations, prêts) étant minimales. Dans la seconde moitié des années 1990, les dépenses passives repartent à la hausse. Leur part ne cesse de croître dans

²⁹⁷ Une personne de niveau éducatif moyen a suivi au maximum un enseignement de niveau secondaire (loi du 7 septembre 1991 sur le système éducatif (Dz.U. 1991 n°95 poz. 425), art.11a).

les dépenses du Fonds du travail : elles en représentent 62,8% en 1998, 69,5% en 1999, 84,3% en 2000 et 81,9% en 2001 (Strzelecka, 2001, p.1). Cette hausse s'explique notamment par la croissance des allocations et prestations de préretraite. Quant à la part des dépenses en formes actives, celle-ci est toujours très fluctuante.

Par ailleurs, tout au long de la décennie 1990, l'évolution des revenus du Fonds du travail témoigne d'une diminution progressive de la dotation de l'Etat, au profit des cotisations versées par les employeurs et les auto-employés. D'environ 89% des revenus en 1990, la dotation de l'Etat ne représente plus que 59% environ en 1993 (Hrynkiewicz, 1995, p.3). Après une légère remontée en 1994-1995, la contribution de l'Etat dans le Fonds du travail diminue, même fortement entre 1998 et 2000, où elle représente moins de 20% des revenus du Fonds. Fixée chaque année dans la loi de finances, la dotation de l'Etat dépend en théorie du taux de chômage attendu. Or, alors que le chômage passe de 10% à 15% entre 1998 et 2000, la contribution de l'Etat au Fonds du travail s'amointrit. En conséquence, et parce que les allocations et prestations de préretraite, elles, ne cessent d'augmenter, le Fonds du travail s'endette au début des années 2000. Fin 2004, sa dette s'élève ainsi à 4,3 milliards de zlotys, et à 3,3 milliards de zlotys fin 2005 (Padowicz, 2007, p.31).

Revenus et dépenses du Fonds du Travail, 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
REVENUS (milliers de zl.)	7.010.543	5.119.481	5.481.380	6.060.816	7.885.000
REVENUS (%)	100%	100%	100%	100%	100%
Dont :					
Dotation de l'Etat	48,5%	17,2%	12,3%	13,8%	25,7%
Cotisations	50,5%	81,5%	86,3%	83,3%	71,1%
DEPENSES (milliers de zl.)	6.584.873	4.816.288	5.579.209	6.921.726	8.474.000
DEPENSES (%)	100%	100%	100%	100%	100%
Dont :					
FORMES PASSIVES	78,9%	62,8%	69,5%	84,3%	81,9%
Allocations chômage	72,3%	48,2%	48,6%	53,4%	47,6%
Allocations et prestations de préretraite	6,6%	14,3%	20,7%	30,8%	34,4%
Prestations pour les agriculteurs*	-	0,3%	0,1%	0%	0%
FORMES ACTIVES	19,9%	28,8%	22,7%	13,6%	14,0%
AUTRES*	1,2%	8,5%	7,8%	2,1%	4,0%

Source : Strzelecka, 2001, p.5.

*Les personnes relevant de la caisse d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS), qui ont été licenciées pour des raisons liées à l'entreprise et ne sont pas éligibles à l'allocation chômage, peuvent, sous certaines conditions, percevoir une prestation prise en charge par le Fonds du travail. Les autres formes de lutte contre le chômage incluent en 1998 et 1999 (d'où leur importance) des dotations pour la restructuration de l'emploi dans plusieurs secteurs industriels, dont celui du charbon et de l'aviation.

3. POLITIQUE D'EMPLOI ET PERSPECTIVE D'ADHESION A L'UE

A partir de 1997-1998, l'influence de l'Union européenne devient incontournable dans les différentes politiques publiques des pays d'Europe centrale et orientale. Cette influence est liée à l'exigence de reprise de l'ensemble de l'acquis communautaire posée aux candidats, dans le cadre de la politique de conditionnalité, en vue de leur adhésion. A partir de cette date, commence en Pologne et chez ses voisins le processus d'eupéanisation. Celui-ci est néanmoins concomitant avec les transformations déjà engagées depuis plusieurs années et soulignées ci-dessus.

Dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale, les « négociations »²⁹⁸ de la Pologne avec l'Union européenne (chapitre 13 de l'acquis communautaire) sont ouvertes en 1999, la date limite posée pour l'harmonisation du droit polonais et la transposition des directives européennes étant fixée au 31 décembre 2002. Sous la présidence d'A.Kwaśniewski de l'Alliance de la gauche démocratique (SLD), le gouvernement est alors dirigé par Jerzy Buzek, de l'Alliance électorale Solidarność (AWS), formée en 1996 à partir de partis de droite et du centre.

L'adaptation à la politique européenne en matière d'emploi pour la Pologne comporte alors quatre aspects : 1) le *hard law*, c'est-à-dire l'aspect juridique de cette politique (directives relatives au droit du travail, à l'égalité hommes-femmes, à la santé et à la sécurité au travail), avec lequel le gouvernement polonais estime que le droit national est globalement conforme²⁹⁹ ; 2) la mise en place du dialogue social (que nous n'évoquerons que rapidement ici, cette thématique ne relevant pas directement de notre objet) ; 3) les principes et objectifs de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), qui relèvent du *soft law* ; leur reprise se traduit par l'élaboration de plusieurs documents et stratégies ; 4) enfin, les principes relatifs à la préparation, à la réception et à l'utilisation du Fonds Social Européen (FSE) à partir de 2004, cette préparation étant essentiellement d'ordre institutionnel. Même si le FSE en tant que fonds structurel est rattaché à la politique de cohésion, son intervention s'applique au domaine de l'emploi et de l'intégration sociale [voir Introduction].

²⁹⁸ Ces négociations font référence à des délais éventuels pour la transposition de certaines directives, et non pas au contenu même de l'acquis, qui lui n'est pas discutable.

²⁹⁹ Conseil des Ministres de Pologne. *Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze polityka społeczna i zatrudnienie* [Position de négociation de la Pologne dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi], 25 mai 1999.

Nous nous pencherons ici sur le troisième aspect soulevé, à savoir l'adaptation à la SEE (*soft law*), tandis que la problématique d'adaptation au FSE sera principalement traitée dans le chapitre suivant (chapitre II) et que les dispositions légales portant sur l'égalité hommes-femmes, qui seules vont nous intéresser en matière de *hard law*, seront évoquées dans le chapitre III.

3.1. La SEE, cadre d'une nouvelle gouvernance de l'emploi

Lancée en 1997, la Stratégie européenne pour l'emploi est l'incarnation des tentatives de l'UE d'élaborer des approches alternatives de gouvernance, différentes de la méthode traditionnelle qui prévoit l'imposition *top-down* de règles uniformes, et des sanctions en cas de non respect de ces règles. L'approche de la SEE se veut une alternative plus tolérante de la diversité des Etats, plus ouverte mais aussi plus flexible. Fondée sur la méthode ouverte de coordination (MOC), elle suppose la participation et la coopération de divers acteurs au processus politique (institutions communautaires, Etats, pouvoirs publics, société civile, partenaires sociaux, etc.) et aux différents échelons de la gouvernance, dont les échelons décentralisés ; elle s'appuie aussi sur le recours à l'information, au *benchmarking*, à l'évaluation par les pairs et au *naming and shaming*, le tout dans un cadre structuré par les instances européennes (Commission et Conseil) mais qui n'émet pas de sanction (Mosher, Trubek, 2003, p.64). Le pouvoir potentiel de la SEE, outre la coordination des différentes politiques d'emploi, est également de façonner le discours domestique en définissant, via ses lignes directrices, la nature du débat (Mosher, Trubek, 2003, p.70). De manière générale, la SEE favorise ainsi des processus de *policy learning* ou de *social learning*. Elle n'empêche pas, cependant, que les politiques d'emploi demeurent parmi les compétences nationales, en vertu du principe de subsidiarité. Malgré tout, tout comme l'ensemble des nouveaux outils de gouvernance (*mainstreaming*, *benchmarking*, MOC), le lancement de la SEE confirme bien le tournant opéré par l'UE depuis le *hard law* vers le *soft law*, mouvement qui lui permet d'élargir ses domaines d'intervention. Ce tournant a été initié lors du traité de Maastricht en 1992 dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), avec l'élaboration du Pacte de stabilité et de croissance qui reposait déjà sur le principe de coordination. Le besoin en *soft law* a néanmoins été renforcé par le souhait de l'UE d'accentuer sa dimension sociale, dimension que la construction de l'UEM a justement négligée.

La SEE émerge en effet dans un contexte de crise des Etats providence occidentaux inadaptés alors au nouveau référentiel (le référentiel de marché), et dans un contexte de crise de l'emploi. Les partisans de politiques sociales généreuses souhaitent dès lors protéger le « modèle social européen » (MSE). Celui-ci, qui regroupe en réalité une grande diversité de régimes (Esping-Andersen, 1990) et n'est donc pas clairement identifiable en tant que tel, représente surtout un souhait de maintenir le niveau de protection sociale dans les pays disposant d'un Etat providence avancé, et de l'étendre à ceux qui n'ont pas l'équivalent (Mosher, Trubek, 2003, p.64). Il se trouve que dans la seconde moitié des années 1990, les gouvernements de centre-gauche sont au pouvoir dans plusieurs grands pays de l'Union européenne (France, Italie, Grande-Bretagne) et que l'UE vient de s'élargir à deux pays scandinaves (Suède, Finlande) et à l'Autriche, pays plus favorables à une prise en charge européenne des questions sociales et d'emploi. Ce contexte politique représente une fenêtre d'opportunité certaine, notamment pour le lancement de la SEE. Néanmoins, compte-tenu des réticences de plusieurs Etats membres à transférer leurs compétences en la matière à Bruxelles, une solution de compromis est trouvée, qui consiste à adapter le processus engagé lors de l'UEM au domaine de l'emploi, ce processus ayant alors fait ses preuves (Mosher, Trubek, 2003, p.67).

Cette solution de compromis aboutit à l'élaboration de dix-neuf lignes directrices regroupées en quatre piliers - employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité, égalité des chances – auxquelles s'ajoutent en 2000 des objectifs quantitatifs spécifiques à réaliser d'ici 2010 et exprimés désormais en « taux d'emploi »³⁰⁰ : un taux d'emploi global dans l'UE de 70% en 2010 ; un taux d'emploi des femmes supérieur à 60% en 2010 ; et à partir de 2001, un taux d'emploi de 50% en 2010 pour les 55-64 ans. La Stratégie européenne pour l'emploi devient alors une partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne. Les objectifs visant au plein emploi sont précisés en 2003 par des objectifs intermédiaires pour 2005 (taux d'emploi global dans l'UE de 67%, taux d'emploi des femmes de 57%), trois objectifs clés (plein emploi, qualité et productivité du travail, cohésion sociale et insertion), dix nouvelles lignes directrices

³⁰⁰ De la même manière qu'on parle désormais de promotion de l'emploi et non plus de lutte contre le chômage, on passe en 2000 « d'un agenda de lutte contre l'exclusion sociale à un programme qui favorise l'inclusion sociale », selon les termes de l'Agenda pour la politique sociale de 2000 (COM(2000) 379 final, p.12). Emploi et inclusion sociale font désormais partie intégrante du processus d'action stratégique de l'UE.

spécifiques³⁰¹ et de nouveaux indicateurs de suivi. A ce titre, la SEE illustre bien le tournant des politiques d'emploi évoqué précédemment, qui s'ajustent désormais au référentiel de marché : ses objectifs en matière d'emploi et d'inclusion sociale cherchent à renouveler les missions de l'Etat providence dans le cadre d'une économie mondialisée (De la Rosa, 2005, p.146). On y retrouve en effet la promotion de l'activation - notamment par la formation tout au long de la vie -, l'incitation à l'activité – en particulier via la création d'entreprise -, le *making work pay*, le ciblage sur des groupes en difficulté (femmes, jeunes, minorités ethniques, travailleurs âgés, etc.), la réalisation de services personnalisés pour les demandeurs d'emploi³⁰² ; on y retrouve aussi le concept de flexibilité, combiné toutefois à celui de sécurité et de qualité des emplois³⁰³, deux dimensions inspirées des pays du nord (Danemark, Pays-Bas, Suède). On retrouve aussi, dans ses principes, la multiplication des acteurs et des niveaux d'intervention et l'idée de partenariat³⁰⁴. Un lien est établi, enfin, avec le développement des territoires, à travers l'objectif de cohésion et d'atténuation des disparités régionales en matière d'emploi, formulé en 2003.

3.2. L'adaptation des pays d'Europe centrale et orientale à la SEE : problèmes de crédibilité et de cohérence

Si seule la SEE focalise notre attention dans ce chapitre, relevons que durant la phase de préadhésion, le transfert de la politique sociale et d'emploi de l'UE en Pologne s'est fait essentiellement par le biais d'une adoption formelle des règles existantes, qu'il s'agisse de *soft law* (SEE) ou de *hard law* (directives). Appliquant à cette politique le modèle théorique élaboré par F.Schimmelfennig et U.Sedelmeier (2005) et présenté en introduction, Beate Sissenich (2005) a en effet conforté leur conclusion selon laquelle le transfert des règles sociales a principalement suivi le modèle par

³⁰¹ Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs ; création d'emploi et esprit d'entreprise ; promotion de la capacité d'adaptation au travail et de la mobilité ; promotion du développement du capital humain, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ; promotion de l'offre de main d'œuvre et du vieillissement actif ; promotion de l'égalité hommes-femmes ; intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et lutte contre les discriminations à leur rencontre ; incitations fiscales et financières pour rendre l'emploi plus attrayant ; transformation du travail non déclaré en emploi régulier ; atténuation des disparités régionales en matière d'emploi.

³⁰² COM(2004) 239 final, p.11.

³⁰³ L'équilibre flexibilité-sécurité apparaît dans l'Agenda pour la politique sociale de 2000 (COM(2000) 379 final, p.19), ainsi que dans les conclusions de la task-force sur l'emploi émises en 2004 (COM(2004) 239 final).

³⁰⁴ Un rôle particulier est confié aux autorités régionales et locales, partenaires sociaux et ONG : « Au sein des Etats membres, les gouvernements nationaux et les autorités régionales et locales devraient entreprendre leurs propres politiques visant à mettre en œuvre [l'agenda pour la politique sociale]. A tous les niveaux, les partenaires sociaux devraient jouer pleinement leur rôle, en particulier pour négocier les accords et moderniser et adapter le cadre contractuel et contribuer à une politique macro-économique saine. Les ONG seront étroitement associées à l'évolution des politiques d'inclusion et d'égalité des chances pour tous » (COM(2000) 379 final, p.16). L'Agenda pour la politique sociale de 2000 soutient particulièrement les dimensions locale et régionale de la SEE (COM(2000) 379 final, p.18).

« incitation externe » (*external incentives model*), et non pas celui de « social learning » (*social-learning model*). Cette prédominance de l'*external incentives model* en matière sociale s'explique par l'examen de la clarté des règles de l'acquis, de la crédibilité des menaces et récompenses en cas de non-conformité ou de conformité avec celui-ci, de l'ampleur des coûts et des bénéfices liés à l'adaptation, et enfin, de la légitimité dont les règles ont disposé aux yeux des pays candidats à l'époque.

Dans le cas du *hard law*, les règles étaient claires et précises, l'adoption effective des lois, mesurable. Néanmoins, la menace attachée à la non-conformité aux règles sociales n'est pas apparue crédible, les représentants de la Commission européenne reconnaissant eux-mêmes qu'aucune mesure drastique – telle que le report de l'adhésion des candidats - ne serait appliquée en cas de non-conformité en matière sociale (Sissenich, 2005, p.160), même si par la suite le non respect des directives européennes est passible de poursuites judiciaires devant la Cour de Justice européenne (CJCE). La crédibilité des menaces a été d'autant plus faible que la capacité dont dispose l'UE de vérifier l'application des directives dans un Etat candidat ou dans un Etat membre dépend du bon vouloir de celui-ci, c'est-à-dire de sa capacité à coopérer, mais aussi de sa capacité administrative. Quant à la récompense perçue pour l'adoption de la politique sociale, elle n'était pas particulièrement plus élevée que celle, générale, de pouvoir adhérer à la communauté. Les coûts et les bénéfices perçus, eux, n'ont pas soulevé d'intérêt majeur de la part des gouvernements est-européens. D'une manière générale, en effet, la politique sociale n'a pas été considérée comme un coût élevé : l'investissement financier a été perçu comme minime par rapport à d'autres domaines politiques. Le budget social n'a donc pas représenté une préoccupation majeure des candidats à l'élargissement. La politique sociale européenne n'étant pas redistributive, par ailleurs, aucun bénéfice financier particulier ne pouvait inciter les candidats à reprendre l'acquis social de manière consciencieuse. Quant aux acteurs domestiques éventuellement impactés par le rapport coûts/bénéfices liés à la reprise des règles sociales (en ce qu'il entraîne une redistribution des ressources et du pouvoir entre acteurs), ils ont plutôt fait preuve d'indifférence à cet égard, n'agissant ni comme points de veto ni comme agents

facilitateurs³⁰⁵. S'agissant de la légitimité, enfin, bien que les règles sociales n'aient pas été élaborées par les pays candidats mais « par et pour » les pays ouest-européens, elles n'ont pas suscité de questionnement particulier chez les futurs Etats membres. Dans l'ensemble, ces derniers ont considéré l'acquis social comme « non problématique » et « plutôt insignifiant » (Sissenich, 2005, p.162). En final, l'harmonisation de la législation (*hard law*), si elle a été réalisée formellement, a été peu suivie d'effet, l'entrée en vigueur des nouvelles lois se faisant avec retardement³⁰⁶ et souffrant d'une insuffisante capacité institutionnelle (Sissenich, 2005, p.166).

Le cas des dispositions relevant du *soft law* (SEE), lui, a été le moins controversé des aspects de l'acquis social. Ces dispositions ont été entourées de peu de crédibilité et de légitimité, et ce, sur deux points, relatifs tout d'abord, au contenu même de la SEE (clarté des règles, mesure des résultats) et à son efficacité dans les Etats déjà membres (1) ; relatifs, ensuite, au profond *misfit* séparant les pays candidats à l'adhésion du reste de l'UE (2).

3.2.1. Ambigüités et dysfonctionnements de la SEE

S'agissant du contenu de la SEE, les règles en la matière ne sont pas très claires, voire floues : la SEE ne s'accompagne d'aucune exigence précise autre que des objectifs généraux à viser, et ses appuis théoriques, reflétant la diversité des expériences nationales, apparaissent ambigus (Erhel, 2009, p.58). Elle n'en est d'ailleurs qu'à ses débuts lorsque le processus de préadhésion des dix pays candidats à l'UE est initié. De ce fait, le processus est encore peu maîtrisé par les Etats membres eux-mêmes. Par ailleurs, les résultats sont (et restent) difficilement mesurables. Il est difficile, en particulier, d'évaluer l'influence de la SEE sur la réduction éventuelle des taux de chômage ou sur la hausse éventuelle des taux d'emploi (Mosher, Trubek, 2003, p.76), et donc de lui imputer clairement les succès obtenus au niveau national, le cas échéant.

³⁰⁵ Les employeurs ne se sont pas particulièrement mobilisés contre certaines directives qu'ils auraient pu juger coûteuses (relatives à la santé et à la sécurité au travail, notamment), tandis que les syndicats n'ont pas particulièrement poussé en faveur de ces mêmes directives, même favorables aux salariés.

³⁰⁶ En matière de droit du travail, en 2001, seules quatre directives sont reprises, dont l'entrée en vigueur n'est prévue que pour 2003 ; l'adoption des huit autres directives concernées n'est encore qu'en préparation. Concernant la santé et la sécurité au travail, huit directives sont transposées en 2001, sept étant en préparation, sachant qu'il existe trente-et-une directives à reprendre dans ce domaine (Sissenich, 2005, p.167-168). Nous reviendrons dans le chapitre III sur la reprise des directives liés à l'égalité hommes-femmes.

Avec le temps, du reste, les fondements de la SEE semblent avoir été contestés au sein de l'Union. Tout d'abord, si à l'issue de cinq années d'existence l'impact de la Stratégie pour l'emploi est jugé positif par la Commission européenne, qui observe une certaine convergence des politiques d'emploi des Etats membres³⁰⁷, force est de constater qu'à la veille de l'élargissement, les résultats de l'UE 15 ne sont pas satisfaisants en termes de taux d'emploi et de taux de chômage. L'objectif intermédiaire de taux d'emploi fixé pour 2005 à 67% s'avère impossible à réaliser, le taux d'emploi global de l'UE 15 n'atteignant que 64,3% en 2003 et 64,7% en 2004, tandis que celui de 2010, fixé à 70%, apparaît de plus en plus inatteignable³⁰⁸.

La convergence observée par la CE en 2002 sur les politiques d'emploi est en réalité très relative. En effet, le changement dans les politiques d'emploi nationales apparaît comme étant très variable d'un pays à l'autre. Certains Etats membres, comme la France, témoignent d'une influence notable de la SEE sur l'orientation de leur politique, tandis que pour d'autres l'impact est très faible : c'est notamment le cas des Pays-Bas, dans lesquels la plupart des éléments de la SEE étaient déjà inscrits dans la politique nationale avant son lancement au niveau européen ; dans d'autres Etats enfin, comme l'Italie, l'impact de la SEE est entravé par l'inadéquation entre ses lignes directrices et les spécificités nationales (Mosher, Trubek, 2003, p.73-74). La convergence entre Etats est d'autant plus relative, ensuite, que les plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN), rédigés par chacun, se présentent souvent comme « des anthologies adaptées au cadre européen de la propre politique nationale », signifiant dès lors que « la politique existante est maquillée afin de satisfaire aux attentes de la Commission européenne », d'après un constat du Parlement européen établi en 2003³⁰⁹. La rédaction de ces documents est souvent réalisée de manière bureaucratique et non pas comme une opportunité de réflexion, ce qui limite le potentiel de *policy learning* dont dispose la SEE par essence (Mosher, Trubek, 2003, p.79). Enfin, le nombre d'acteurs domestiques impliqués reste limité dans plusieurs Etats, et la coordination entre les niveaux nationaux, régionaux et locaux laisse à désirer (Mosher, Trubek, 2003, p.80) ; autant d'éléments déterminants dans la

³⁰⁷ La CE estime en 2002 que les politiques d'emploi des Etats membres, en particulier, ont intégré l'évolution des priorités « de la gestion du chômage vers la gestion de la croissance de l'emploi » (COM (2002) 416 final, p.9) ; qu'elles ont également adopté de « nouveaux paradigmes communs » tels que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la qualité du travail (COM (2002) 416 final, p.10), ainsi que la pratique de fixer des objectifs d'emploi et de réduction du chômage. L'influence de la SEE sur d'autres politiques (égalité des chances, intégration sociale) est également jugée positive (COM (2002) 416 final, p.9).

³⁰⁸ COM(2004) 137 final, p.4 ; MEMO/05/383.

³⁰⁹ PE 316.405, A5-0143/2003 final, p.14.

gouvernance de la SEE qui sont donc insuffisamment pris en compte en réalité. Du reste, la difficulté d'instaurer une logique de réseau se pose également au niveau européen. L'évolution de la méthode ouverte de coordination (MOC), en effet, témoigne de l'effacement de cette logique au profit d'une logique institutionnelle, au fur et à mesure que la MOC se technicise, et sous la domination de la Commission qui, au lieu de conserver un simple rôle de coordinateur, en devient la véritable gardienne (De la Rosa, 2005, p.153).

Ces quelques limites de la SEE et de la MOC dans les Etats membres, perceptibles dans les dernières années précédant l'élargissement, entachent la crédibilité de la conditionnalité entourant le *soft law* social aux yeux des pays candidats. Ces derniers sont néanmoins associés au processus de coordination des politiques sociales et d'emploi, notamment dans le cadre de l'Agenda pour la politique sociale élaboré en 2000. La préparation à l'élargissement vise en particulier à « poursuivre l'élaboration et la mise en cohérence des révisions des politiques de l'emploi (conduisant à des évaluations conjointes) avec l'ensemble des pays candidats »³¹⁰. Entre 2000 et 2003, chacun des pays conclut avec la Commission européenne (CE) un document d'évaluation conjointe (*Joint Assessment Papers*, JAP), définissant les principales priorités en matière d'emploi ainsi que d'adaptation au FSE. Les pays candidats se plient, également, à l'élaboration de plans d'action nationaux (PAN) conformes à la SEE et qu'ils doivent remettre en 2004.

Avant l'adhésion, les JAP, bien que réalisés « en excellente coopération » avec la CE³¹¹, se révèlent peu difficiles pour les candidats, voire purement administratifs et ne nécessitant pas un grand engagement (De la Rosa, 2005, p.150³¹²). Tout en intégrant les lignes directrices européennes (employabilité, entrepreneuriat, adaptabilité, égalité des chances), ces derniers conservent par ailleurs une grande marge de manœuvre dans la fixation de leurs priorités (Sissenich, 2005, p.168). En Pologne, le document d'évaluation conjointe, conclu en 2000, s'accompagne de l'élaboration de la première Stratégie nationale pluriannuelle : la Stratégie nationale de croissance de l'emploi et de développement des ressources humaines 2000-2006 (*Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach*

³¹⁰ COM(2000) 379 final, p.27.

³¹¹ COM(2003) 37 final, p.2.

³¹² En référence à Celin, Mira. « European Employment Strategy: the right answer for candidate countries », *Transfer*, n°1, 2003, p.88-100.

2000-2006). Elle est suivie, en 2004, par l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'emploi, qui tient compte des principes de la SEE et consolide le réseau d'acteurs locaux et régionaux dans ce domaine.

3.2.2. L'important décalage entre l'Union et les candidats

Malgré la préparation des candidats aux principes et au mode de fonctionnement de la SEE, la crédibilité et la légitimité de celle-ci se heurte au profond décalage qui les sépare alors des pays déjà membres. Dès cette époque, et davantage que pour l'Italie, se pose ainsi la question de l'adéquation des principes de la SEE au cas des pays d'Europe postcommuniste. Le décalage en question porte sur trois principaux points. Il est, premièrement, structurel. Malgré des caractéristiques communes en matière de marché du travail, en effet, les pays candidats conservent des traits qui ne rentrent pas dans la logique souhaitée par la SEE ou qui rendent difficiles son application : des structures du marché du travail encore fortement orientées vers le primaire dans certains pays³¹³, des marchés du travail beaucoup plus flexibles, une place beaucoup plus grande de l'économie informelle, des taux d'emploi plus faibles, des taux de chômage très hétérogènes entre et au sein des pays, des taux de chômage de longue durée plus élevés, etc.

Emploi, participation et chômage dans les pays candidats et l'UE 15, 2001

	Taux d'emploi des 15-64 ans			Taux d'activité des 15-64 ans			Taux de chômage des 15 ans et plus			Taux de chômage des jeunes	Taux de chômage de longue durée
	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	Total
BG	50,7%	53,6%	47,9%	63,3%	67,8%	59,1%	19,9%	20,8%	18,9%	39,3%	12,5%
CY	67,9%	79,7%	56,5%	70,8%	81,9%	60,0%	4,0%	2,7%	5,8%	8,4%	0,9%
CZ	65,0%	73,2%	57,0%	70,7%	78,5%	63,0%	8,0%	6,7%	9,6%	16,3%	4,1%
EE	61,1%	65,6%	56,9%	69,9%	74,5%	65,6%	12,4%	11,8%	13,1%	24,5%	5,8%
HU	56,3%	63,3%	49,6%	59,7%	67,6%	52,2%	5,7%	6,3%	4,9%	10,5%	2,5%
LT	58,6%	59,8%	57,4%	70,4%	74,5%	66,5%	16,5%	19,4%	13,5%	30,9%	9,3%
LV	58,9%	61,9%	56,1%	68,0%	72,7%	63,6%	13,1%	14,6%	11,5%	22,9%	7,7%
PL	53,8%	59,2%	48,4%	66,1%	71,6%	60,8%	18,4%	17,0%	20,0%	41,5%	9,2%
RO	63,6%	68,6%	58,2%	68,3%	74,3%	62,4%	6,6%	7,0%	6,0%	17,6%	3,2%
SI	63,6%	68,5%	58,6%	67,5%	72,5%	62,5%	5,7%	5,4%	6,0%	15,7%	3,6%
SK	56,7%	61,8%	51,8%	70,4%	77,4%	63,6%	19,4%	20,1%	18,6%	38,9%	11,3%
UE15	64,0%	73,0%	54,9%	69,2%	78,1%	60,2%	7,6%	6,6%	9,0%	15,3%	3,2%

Source : Eurostat

H : hommes, F : femmes

BG : Bulgarie ; CY : Chypre ; CZ : République tchèque ; EE : Estonie ; HU : Hongrie ; LT : Lituanie ; LV : Lettonie ; PL : Pologne ; RO : Roumanie ; SI : Slovénie ; SK : Slovaquie.

³¹³ L'agriculture représente 44,4% de l'emploi total en Roumanie en 2001, 19,2% en Pologne, 16,5% en Lituanie et 15,1% en Lettonie (EFT, Eurostat, 2001).

Les spécificités des marchés du travail des pays candidats sont reconnues par les instances européennes. Ainsi, le suivi de la mise en œuvre des JAP en matière d'emploi fait l'objet de deux communications en 2003³¹⁴, qui fixent pour eux quatre grands défis stratégiques : 1) accroître l'offre de main d'œuvre comme condition préalable du développement économique et social ; 2) augmenter l'emploi pour soutenir la croissance économique et rattraper le retard en matière de revenu dans l'UE élargie ; 3) veiller à ce que le fonctionnement du marché du travail soutienne la restructuration en cours de l'économie ; 4) améliorer et adapter les qualifications de la main d'œuvre dans le cadre de la restructuration et des pressions futures liées au marché unique³¹⁵. En outre, sur plusieurs autres points la situation des pays candidats est jugée insuffisante voire préoccupante : il s'agit notamment des différences régionales en termes de salaires, de la charge fiscale pesant sur le travail, des réformes des systèmes d'allocations chômage, de la lutte contre le travail non déclaré ou informel, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ou encore de la promotion de l'égalité hommes-femmes. De manière générale, les politiques actives du marché du travail (PAMT) et les approches préventives sont jugées trop faibles, de même que le niveau de dépenses actives, et ce, malgré une certaine évolution : la Commission (CE) relève en effet

« [...] une prise de conscience plus large de la nécessité d'appliquer des mesures d'activation et des approches plus préventives, ce qui se traduit par l'adoption de mesures encourageant les plans d'action individuels et les programmes ciblant les chômeurs de longue durée et les jeunes »³¹⁶.

Cependant,

« [...] le bilan est plus mitigé en ce qui concerne l'évolution vers des mesures favorisant la capacité d'insertion professionnelle [...] »³¹⁷.

Une autre lecture peut être apportée à ce constat de faiblesse des politiques actives. La SEE et les réponses qu'elle promeut ont été élaborées pour faire face aux problèmes des pays de l'Ouest : or, en l'occurrence, la notion d'activation ou celle de politique active du marché du travail, considérée à l'Ouest comme le « *deus ex machina* » permettant de solutionner le problème du chômage (Calmfors, 1994, p.2), est plus difficilement applicable aux pays postcommunistes, autant pour les raisons structurelles évoquées ci-dessus que pour des raisons institutionnelles. Ces pays sont

³¹⁴ COM(2003) 37 final, COM(2003) 663 final.

³¹⁵ COM(2003) 663 final, p.3-5.

³¹⁶ COM(2003) 663 final, p.8.

³¹⁷ Ibid.

en effet passés brusquement d'une situation de plein emploi à des taux de chômage très élevés, et d'une gestion centralisée de l'emploi à la nécessité de mettre en place des institutions capables de gérer les nouveaux défis des marchés du travail, dont le chômage.

Ceci nous amène à la seconde dimension du décalage qui sépare les candidats des pays membres : les capacités institutionnelles et administratives permettant de répondre au problème du chômage et d'introduire des mesures actives, le tout, en se conformant aux normes européennes. Or, sur ce point les pays candidats héritent d'un fonctionnement administratif et bureaucratique incomparable avec celui des pays occidentaux, que n'allègent pas d'ailleurs la préparation à la SEE - qui nécessite l'élaboration de programmes et stratégies pluriannuels - ni celle au FSE, dont les procédures sont d'une grande complexité (y compris pour les Etats déjà membres). Ce fonctionnement a des répercussions sur le système de gouvernance de l'emploi et certains principes relatifs à l'intervention du FSE, notamment la programmation et le partenariat, dimensions qui soulèvent des inquiétudes à la veille de l'élargissement. Une meilleure planification des politiques d'emploi est encouragée, les défauts portant sur les objectifs fixés ainsi que sur les systèmes de suivi et d'évaluation : en 2003, la CE relève en effet que

« Les stratégies pour l'emploi des pays manquent souvent d'objectifs précis et réalistes, qui ont été identifiés dans l'évaluation de la SEE comme un élément essentiel pour stimuler les réformes [...]. La culture d'évaluation des politiques en est toujours à ses balbutiements et les capacités doivent être renforcées dans ce domaine, tant dans les SPE que dans les ministères »³¹⁸.

L'amélioration de la gouvernance passe également par la modernisation des services publics de l'emploi (SPE), et notamment par une amélioration quantitative et qualitative du personnel : or, à la veille de l'élargissement,

« [...] il reste beaucoup à faire pour que les SPE soient des partenaires significatifs aux niveaux régional et local »³¹⁹.

De manière générale, le « volet local » de la politique d'emploi reste à construire dans les Etats candidats (De la Rosa, 2005, p.157) et nécessite la poursuite des mesures de décentralisation. La faiblesse des acteurs publics régionaux et locaux s'accompagne d'une présence limitée des acteurs associatifs et des partenaires sociaux, ces derniers ayant été considérablement affaiblis et marginalisés durant le

³¹⁸ COM(2003) 663 final, p.10.

³¹⁹ Ibid. La nécessité d'améliorer significativement les capacités administratives des services publics est également mentionnée dans les recommandations de la task-force sur l'emploi de 2004 (COM(2004) 239 final, p.28).

processus de transition (Woolfson, 2006, p.202-203)³²⁰. De ce fait, le système participatif censé être encouragé par la SEE est très faible dans les pays candidats. Ces éléments laissent planer le doute quant à la pertinence d'une politique d'emploi faisant interagir différents niveaux de gouvernance et différents partenaires³²¹.

Troisième élément du décalage, la place accordée à l'emploi dans les priorités nationales de ces pays n'est pas la même qu'à l'Ouest. Comme il a été souligné au début de ce chapitre dans le cas de la Pologne, l'emploi et l'ensemble des affaires sociales en général demeurent des questions secondaires dans les processus de transformation économique des pays postcommunistes, en l'absence d'acteurs domestiques facilitateurs. A l'inverse, à la même époque le traité d'Amsterdam fait de l'emploi une question centrale de l'agenda de politique économique, exigeant des Etats membres et de la Communauté européenne qu'ils coordonnent davantage ces deux domaines³²². Le titre « Emploi » du traité recouvre ainsi plusieurs dimensions (politique, économique et social) que les pays candidats n'ont pas pour habitude de considérer comme interdépendantes (Guyet, 2004, p.157), et les lignes directrices de la SEE font intervenir des domaines beaucoup plus larges que la seule sphère de l'emploi, tels que les politiques sociales, l'éducation, la formation continue, la politique fiscale ou encore le développement régional et local. Cette interdépendance nécessite des capacités de coordination interministérielle, mais aussi horizontale et verticale, entre acteurs publics et privés ; ce qui, là encore, pose problème à des pays dont l'action publique est fortement centralisée et sectorisée³²³.

Le volet social de l'élargissement est réaffirmé dans le tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale, en 2004, à la veille de l'adhésion. La préparation à la MOC dans le domaine de l'emploi et de l'insertion sociale y est

³²⁰ D'après la Commission européenne, « Alors que les gouvernements sont généralement favorables à un engagement accru des partenaires sociaux, il n'est pas certain que ces derniers saisissent toujours pleinement leur rôle et leurs responsabilités dans le domaine des politiques d'emploi » (COM(2003) 663 final, p.11). Le besoin en dialogue social est rappelé dans les recommandations de la task-force sur l'emploi de 2004 (COM(2004) 239 final, p.28).

³²¹ Effectivement, en Pologne, la première période de programmation des fonds structurels et du Fonds social européen en particulier restera fortement centralisée et cloisonnée. Ceci, pour permettre un apprentissage progressif des règles et des méthodes européennes, dans ce qui serait une sorte de « transition » vers un système plus respectueux (en théorie) des principes de la gouvernance multi-niveaux et qui s'appliquerait à partir de 2007 ; mais aussi et surtout pour des raisons liées à l'héritage historique.

³²² COM(2000) 379 final, p.8.

³²³ Le document présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre des JAP des politiques d'emploi recommande aux candidats de mieux coordonner leurs politiques d'emploi avec les politiques économique, régionale, fiscale, d'éducation et de formation, et de mieux faire ressortir, dans les documents stratégiques, les synergies entre politique d'emploi et politiques sociales (COM(2003) 663 final, p.10).

qualifiée de « soigneusement préparée »³²⁴, tandis que les échanges entre acteurs (publics, privés, régionaux, locaux) ont été soutenus par la participation des pays candidats à divers programmes d'action³²⁵. Pour autant, de nombreuses insuffisances de capacité demeurent, pour l'application du principe de partenariat, en particulier, et pour la gestion du Fonds social européen (FSE)³²⁶.

Combiné au faible intérêt général des gouvernements est-européens pour les questions sociales, et à l'absence d'acteurs domestiques facilitateurs ou suffisamment consolidés dans ces pays, le caractère ambigu et peu coercitif de la SEE a rendu peu légitime la conditionnalité à son sujet durant la phase de préadhésion. Partant, cela a remis en cause sa capacité à favoriser le *social learning* dans les futurs nouveaux membres (capacité déjà contestée dans le reste de l'UE) au profit d'une adoption plutôt formelle et/ou rhétorique. Sa mise en place s'est néanmoins traduite, en Pologne, par l'élaboration de premières stratégies pluriannuelles allant dans le sens d'une intensification des mesures actives pour les chômeurs et les demandeurs d'emploi, et par des lois et réformes consolidant le réseau d'acteurs de l'emploi³²⁷.

3.3. Première programmation de la politique d'emploi et fonds de préadhésion

3.3.1. Le début d'une programmation dans la politique d'emploi à partir de l'année 2000

Conformément aux attentes européennes, une politique d'emploi basée désormais sur des programmes pluriannuels se met en place en Pologne à partir de 2000, avec la Stratégie nationale pour la croissance de l'emploi et le développement des ressources humaines. Celle-ci est conforme, dans sa formulation, aux ambitions de l'Union européenne en matière d'emploi et à l'ajustement du secteur de l'emploi au référentiel de marché. On y retrouve en effet deux grandes catégories de mesures - en faveur de l'activation et de l'incitation à l'emploi -, ainsi que l'amorce d'un registre de la proximité en trois dimensions : territorialisation, individualisation, hybridation.

³²⁴ COM(2004) 137 final, p.23.

³²⁵ Il s'agit de programmes d'action consacrés aux mesures d'incitation à l'emploi (programmes C/2002/3964-1 et C/2002/3964-2 adoptés par la Commission européenne le 23/10/2002), à la lutte contre l'exclusion sociale (C/2002/2035 adopté par la Commission européenne le 6/06/2002), à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (C/2002/2036 adopté par la Commission européenne le 6/06/2002), et à la non-discrimination (C/2002/2037 adopté par la Commission européenne le 6/06/2002) (COM(2004) 137 final, p.24).

³²⁶ COM(2004) 137 final, p.23.

³²⁷ D'autres réformes ont été engagées à la fin des années 1990 dans des domaines impactant l'emploi, que nous n'évoquons pas ici (réformes de l'éducation, réformes des retraites).

Ces orientations sont confortées par la loi votée en 2004 sur l'emploi et les institutions du marché du travail³²⁸.

Mesures d'activation et ciblage

La Stratégie 2000-2006 affirme la volonté des autorités polonaises de favoriser les mesures actives à l'égard des chômeurs et de diminuer le recours aux formes passives, qui représentent en 2000-2001 plus de 80% des ressources allouées à la lutte contre le chômage. Il s'agit également d'identifier au plus tôt les besoins en matière de qualification, et de cibler les formations sur des groupes concrets de « clients ». Cet objectif suppose de passer d'une approche réactive ou curative à une logique d'anticipation et de prévention, et de réaliser en amont un monitoring systématique du marché du travail. Il est prévu, par ailleurs, d'analyser désormais systématiquement l'efficacité des mesures réalisées, en termes de taux et de coût du retour à l'emploi.

Ainsi, si les formations et travaux d'intervention sont reconnus comme étant des mesures bénéfiques augmentant les chances d'emploi des chômeurs, les travaux publics sont jugés inefficaces et trop coûteux. Considérés cependant comme un outil utile pour lutter localement et temporairement contre l'exclusion sociale, les travaux publics doivent être encouragés pour les chômeurs éligibles à l'aide sociale. Pour cela, il est prévu d'attribuer aux communes, responsables du système d'assistance sociale, une partie des ressources du Fonds du travail normalement destinés à cette forme d'action.

L'orientation en faveur de plus de mesures actives est reprise dans la loi sur l'emploi de 2004, les actions relatives à l'activation étant définies pour la première fois³²⁹. Pour ce faire, un ensemble de « services » et « d'instruments »³³⁰ constituent désormais la gamme d'outils utilisés par les bureaux du travail auprès de leurs clients. Parmi les services, on notera « l'aide à la recherche active d'emploi » (*pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy*), organisée par les Clubs du travail et les Centres d'information et de planification de la carrière professionnelle (ces derniers se

³²⁸ Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001).

³²⁹ Elles sont définies comme des activités réalisées pour les chômeurs et les demandeurs d'emploi afin de les préparer à rechercher et obtenir un emploi de manière autonome (Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001), art.2).

³³⁰ Il s'agit des termes employés par la loi polonaise et simplement traduits (*usługi, instrumenty*). Le terme d'instrument, en l'occurrence, ne renvoie pas ici à la notion utilisée par la sociologie de l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2009).

trouvent dans les bureaux régionaux du travail, WUP), ainsi que l'organisation de formations. Parmi les instruments, qui par la suite seront élargis, se trouvent des aides à la mobilité des chômeurs : remboursement des coûts de transport pour le chômeur qui se rend dans un lieu de stage, de formation, d'emploi subventionné, etc., prise en charge des coûts éventuels de logement ; se trouvent également des mécanismes d'incitation à l'embauche de chômeurs par les employeurs locaux : aide à la création de poste, prise en charge de la protection sociale des chômeurs embauchés ; se trouve enfin l'aide à la création d'entreprise pour les clients des bureaux du travail. L'entrepreneuriat (promotion de l'auto-emploi), et plus généralement le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), en particulier dans le secteur des services, sont d'ailleurs des axes encouragés dans le cadre de la stratégie d'emploi nationale et même depuis bien avant.

La loi de 2004 précise par ailleurs les dispositions de cette dernière en matière de ciblage. Des responsabilités particulières sont assignées aux bureaux du travail envers six groupes de chômeurs qualifiés de « groupes en situation particulière sur le marché du travail » : ce sont les chômeurs de moins de 25 ans, les chômeurs de longue durée, les chômeurs de plus de 50 ans, les chômeurs sans qualification professionnelle, les chômeurs élevant seuls au moins un enfant de moins de sept ans, et enfin les chômeurs souffrant de handicap³³¹.

Dispositifs d'incitation à l'emploi

En dehors de la promotion des mesures actives ciblées sur des groupes spécifiques, la politique d'emploi nationale 2000-2006 met l'accent sur les dispositifs facilitant l'emploi ou le retour à l'emploi. Deux axes sont envisagés, en autres, le premier portant sur la modification de l'allocation chômage. Cependant, malgré l'ambition d'en faire une incitation à la recherche d'emploi en introduisant de nouveaux critères de fixation de l'allocation³³², ces derniers ne sont pas modifiés dans la loi de 2004. Entre 2000 et 2003, en effet, le taux de chômage a crû de 15% à 20%. Dès lors, les allocations demeurent versées aux chômeurs ayant travaillé au moins 365 jours dans les dix-huit mois précédant leur demande d'allocation ; les durées de versement

³³¹ Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001), art.49.

³³² La Stratégie nationale 2000-2006 envisage de relier le montant de l'allocation chômage à la rémunération précédemment perçue par le chômeur, et d'introduire un principe de dégressivité de l'allocation à mesure que le temps de chômage s'allonge (Stratégie nationale de croissance de l'emploi et de développement des ressources humaines 2000-2006, p.41).

restent de six, douze ou dix-huit mois selon le taux de chômage local et la présence d'enfants à charge de moins de 15 ans, ou d'un conjoint chômeur ne disposant pas ou plus du droit aux allocations. Seul le montant de base de l'allocation, majoré ou minoré en fonction de la durée d'éligibilité du chômeur, est revu à la hausse depuis plusieurs années, et fixé en 2004 à 504,20 zlotys mensuels. Si ces principes ne sont pas fondamentalement modifiés, la loi de 2004 restreint toutefois le droit à la qualification de chômeur : la perception d'une allocation permanente de l'aide sociale, en particulier, empêche désormais tout bénéficiaire de cette allocation de s'inscrire sur le registre des bureaux du travail.

Le second axe visant à faciliter l'emploi ou le retour à l'emploi, présenté dans la Stratégie 2000-2006, porte sur la flexibilité du travail. Celle-ci s'applique plus précisément aux types de contrats : sont encouragés en effet la diversification des types de contrats et le recours, notamment, aux contrats intermittents ou à temps partiel ; la flexibilité s'applique par ailleurs à la fixation des rémunérations et du salaire minimum, aux missions des travailleurs, et enfin à l'organisation et aux temps de travail. A ce titre, le recours au temps partiel est considéré comme un moyen de lutter contre le travail au noir³³³.

Territorialisation, individualisation, hybridation

Les éléments décrits dans la Stratégie nationale 2000-2006 témoignent bien, enfin, d'un nouveau registre de la politique d'emploi qui va dans le sens de la territorialisation, de l'individualisation des actions et de l'hybridation croissante d'acteurs publics/privés (Berthet, Conter, 2009, p.5).

L'individualisation suppose de renforcer la proximité des actions avec les demandeurs d'emploi, ce que la politique nationale prévoit par l'introduction du principe de plan d'action individuel (*Indywidualny Plan Działań*). Celui-ci consiste en un suivi individualisé de chaque chômeur par le bureau du travail, dès son inscription et jusqu'au moment où il trouve un emploi. Si le plan d'action individuel repose donc sur les principes d'individualité, d'accessibilité à tous et de gratuité, il

³³³ Stratégie nationale de croissance de l'emploi et de développement des ressources humaines 2000-2006, p.41.

exige également un comportement coopératif de la part du chômeur. Le plan d'action individuel est ajouté en 2005 à la loi sur l'emploi³³⁴.

Par ailleurs, la politique d'emploi telle que décrite ici accorde un rôle significatif aux collectivités territoriales, en l'occurrence aux régions (voïvodies) mais aussi aux *powiaty*, auxquels sont rattachés les bureaux locaux pour l'emploi à partir de l'année 2000. Cette attribution fait suite à la réforme territoriale de 1998, qui s'est traduite par la création de seize régions et plus de 300 *powiaty*, et est l'une des quatre grandes réformes menées ou achevées par le gouvernement polonais à la fin de la décennie 1990 (les trois autres étant la réforme du système de retraite, la réforme du système national de santé, et la réforme de l'éducation). Comme le soulignera le chapitre II, cette réforme et ses conséquences sont le produit de l'héritage national en matière de centralisation et du compromis trouvé entre les différentes forces politiques en présence à cette époque, tout autant que des pressions européennes liées à la reprise de l'acquis communautaire sur la politique régionale. Cette dernière exige la présence d'institutions solides aux échelons décentralisés, en particulier au niveau des régions (niveau NUTS 2), institutions capables de réceptionner, d'utiliser correctement les fonds structurels mais aussi d'en appliquer les principes de programmation, d'additionnalité et de partenariat.

Dans le domaine de l'emploi, les fonds de préadhésion interviennent à partir de 2000 dans ce sens.

3.3.2. L'aide communautaire de préadhésion et la programmation future du FSE

La programmation de la politique d'emploi sur 2000-2006 couvre deux phases : la fin de la préadhésion (2000-2002) et la première période de programmation des fonds structurels (2003-2006). Durant la première phase, les actions menées sont soutenues uniquement par les fonds de préadhésion dans le cadre des programmes PHARE 2 et SAPARD³³⁵, ce dernier étant consacré au développement rural. Le programme PHARE 2 fait référence à la seconde édition de l'allocation des fonds PHARE³³⁶, réalisée à partir de 2000 et orientée désormais vers l'adhésion : les fonds suivent dès

³³⁴ Le Plan d'action individuel est défini dans la loi sur l'emploi comme un plan d'action comprenant les services et les instruments mis en œuvre en vue de l'emploi des chômeurs et des demandeurs d'emploi (Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001), art.2).

³³⁵ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development [Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural].

³³⁶ Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique.

lors les principes de l'accèsion, intervenant en vue de la reprise de l'acquis communautaire et de la préparation des Etats candidats à la gestion des fonds structurels. Une partie du programme PHARE 2 est consacré à la cohésion économique et sociale (PHARE SEC), au sein de laquelle sont réalisées des actions pour les ressources humaines. Ces dernières s'appuient sur les quatre piliers de la SEE d'alors - employabilité, entrepreneuriat, adaptabilité, égalité des chances – et sur des projets sectoriels et régionaux. Il s'agit principalement de formations et de services de conseil dispensés aux chômeurs et aux personnes menacées de chômage suite à des restructurations, il s'agit aussi d'aides à la création d'entreprise, de soutien aux personnels des PME ainsi qu'aux institutions et à la formation de partenariats locaux dans le domaine de l'emploi. Le programme PHARE pour les ressources humaines se poursuit jusqu'en novembre 2006, et profite à plus de 124.000 bénéficiaires³³⁷. En parallèle des différentes éditions lancées dans ce cadre, environ un tiers des fonds PHARE finance la modernisation et l'adaptation des capacités administratives (*institution-building*) : à la date de février 2006, l'aide institutionnelle représente alors un montant de plus de 534 millions d'euros³³⁸. A partir de 2004, la Stratégie nationale pour l'emploi et les ressources humaines est cofinancée par le FSE, les actions pour l'emploi faisant l'objet d'un programme opérationnel, le Programme opérationnel sectoriel Développement des Ressources humaines 2004-2006 (*Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich*, SPO RZL).

Le domaine de l'emploi n'est pas épargné par la tension générale qui caractérise la politique de développement régional de la Pologne depuis le début des années 2000, entre centralisation et régionalisation, même si cette dernière se trouve en final négligée. Malgré une nécessaire décentralisation vers les régions qu'a permis la réforme de 1998, en effet, l'organisation de la politique régionale telle qu'elle est prévue jusqu'en 2006 demeure fortement centralisée. Qu'il s'agisse de la stratégie régissant le développement régional entre 2001 et 2006 ou de la répartition des fonds structurels 2004-2006, la mainmise de l'Etat reste forte. Dans le premier cas (stratégie de développement régional 2001-2006), elle s'illustre par la volonté du centre d'accorder davantage d'attention aux régions les plus en retard, dans une optique de nivellement des inégalités ; elle s'oppose en cela à une approche fondée

³³⁷ Ce chiffre est celui relevé en août 2005, soit un an avant la fin du programme (POKL 2007-2013, p.104).

³³⁸ POKL 2007-2013, p.104.

sur la régionalisation, selon laquelle chaque région développe ses propres actions en fonction de ses besoins (dans un tel cas, le développement du territoire repose sur le potentiel endogène de chaque région) ; dans le second cas (répartition des fonds structurels 2004-2006), la mainmise de l'Etat s'exprime par la prédominance de programmes sectoriels réalisés de manière centralisée depuis différents ministères, au détriment de la composante régionale de la programmation, qui d'ailleurs, ne l'est même pas totalement dans les faits. Le chapitre II sera l'occasion de préciser en détail ces points.

D'ores et déjà, cependant, on retrouve ces quelques traits à la fois dans la politique d'emploi de préadhésion et dans celle qui s'annonce à partir de 2004 : la première édition du programme PHARE 2 (PHARE 2000) s'adresse en effet à cinq régions cibles, quatre étant des voïvodies de la Pologne orientale, en majorité rurales et en retard de développement - soit parce qu'elles possèdent des structures agricoles de petite taille, peu modernes et peu rentables (voïvodies de Lublin, de Podlachie, de Podkarpackie), soit parce qu'il s'agit d'un territoire d'anciennes fermes d'Etat, dont la fermeture brutale dans les années 1990 s'est traduite par une hausse importante du chômage et de la pauvreté (Varmie-Mazurie) -, la dernière région, enfin, étant ciblée en raison de la restructuration du secteur industriel dont elle tire son développement (la Silésie). Initialement et compte-tenu de la somme limitée des fonds de préadhésion, les actions pour l'emploi sont donc orientées depuis le centre vers des espaces spécifiques, dans un objectif d'égalisation du territoire. Les actions sont ensuite élargies à l'ensemble des régions.

En parallèle des fonds communautaires, il convient de mentionner l'aide qu'ont reçu certaines régions, également, dans le cadre du Programme d'activation des espaces ruraux (PAOW) cofinancé par la Banque mondiale. Toutes contributions confondues, celui-ci a représenté entre 2001 et juin 2005 plus de 260 millions d'euros. Le programme PAOW a consisté en des actions visant à développer et diversifier économiquement les espaces ruraux en favorisant l'emploi non agricole, à travers des microcrédits soutenant la création de PME³³⁹, ou encore à travers des actions de

³³⁹ L'attribution des microcrédits a commencé en janvier 2003 et s'est achevée en septembre 2004 : 4655 microcrédits ont été attribués sur cette période, pour un montant de plus de 42 millions de zlotys ; ces microcrédits ont permis, d'après un rapport de 2005, la création de plus de 2.900 emplois dans les zones rurales concernées, et le lancement d'environ 3000 petites entreprises. Une partie d'entre elles, cependant, n'a pas duré plus de deux ans (Fondation pour les programmes d'aide à l'agriculture, 2005, p.5).

recyclage tels que des formations ou de l'emploi temporaire³⁴⁰. Ces deux types d'actions ont ciblé les régions dont l'espace rural a été considéré comme étant particulièrement dans le besoin : dans le premier cas (microcrédits), seules cinq régions ont été concernées, dont les régions Podkarpackie et Zachodniopomorskie (les autres étant la Petite Pologne, la Cujavie-Poméranie, et la Varmie-Mazurie). Il s'agit là encore d'espaces à petite agriculture de subsistance ou de territoires d'anciennes fermes d'Etat. Dans le second cas (actions de recyclage), deux régions orientales ont été ajoutées à ce groupe cible (régions de Lublin et de Sainte-Croix). Par ailleurs, il s'est agi, dans le cadre du PAOW, de soutenir les infrastructures éducatives dans les zones rurales ainsi que les administrations locales et régionales. A partir de 2004, l'emploi fait l'objet d'un programme sectoriel parmi l'ensemble des programmes initiés depuis Varsovie, le programme opérationnel dédié aux ressources humaines (SPO RZL), cofinancé par le FSE. Une partie de ce programme sectoriel est régionalisée, mais la composante régionale reste faible (27% environ, contre 60% à partir de 2007 dans le cadre du POKL), l'essentiel étant dirigé par le Ministère du travail.

La tension centralisation/régionalisation inhérente à la politique régionale polonaise et que l'on retrouve dans la politique d'emploi, impacte, comme nous le verrons dans le chapitre II, le rôle des régions et des échelons inférieurs (*powiaty*) dans le système de gouvernance, et explique l'état des relations entre les différents acteurs. Les fonds du FSE contribueront à façonner le positionnement de ces acteurs.

4. CONSOLIDATION DU RESEAU D'ACTEURS ET ACTION COLLECTIVE A LA VEILLE DE L'ADHESION : ACTEURS ET REPRESENTATIONS

4.1. L'administration du travail

Suite à la réforme territoriale de 1998 et à la loi sur l'emploi de 2004³⁴¹, le réseau d'acteurs de l'emploi est véritablement consolidé. Ces acteurs sont regroupés sous le terme d'« institutions du marché du travail », parmi lesquels figurent les services

³⁴⁰ Près de 74.000 personnes ont pris part à la composante du programme PAOW dédiée au recyclage des populations. A 72%, ce sont des formations et de l'emploi temporaire qui ont été financés dans cette composante, le montant total du financement s'élevant à 121,2 millions de zlotys (Fondation pour les programmes d'aide à l'agriculture, 2005, p.6).

³⁴¹ Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001).

publics de l'emploi (SPE)³⁴² présents au niveau des régions et des *powiaty* : il s'agit en l'occurrence des bureaux régionaux pour l'emploi (*Wojewódzkie Urzędy Pracy* ou WUP) et des bureaux du travail des *powiaty* (*Powiatowe Urzędy Pracy* ou PUP). Ces derniers ont été rattachés à la collectivité territoriale du *powiat*, la Starostie, tandis que le WUP agit sous l'égide de la collectivité de la voïvodie, l'Office du Maréchal. L'emploi fait donc partie des compétences décentralisées aux nouveaux échelons territoriaux. Cela se traduit par une redéfinition et un élargissement des missions attribuées aux bureaux du travail.

Selon les termes de la loi, le *powiat* est responsable, entre autres, d'élaborer un programme de promotion de l'emploi et d'activation du marché du travail local, de réaliser ce programme et son financement ; de fournir une aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi³⁴³, ainsi qu'aux employeurs pour la recherche d'employés ; d'établir un registre des chômeurs et demandeurs d'emploi ; d'organiser et de financer les services et instruments du marché du travail ; de créer des « clubs du travail » ; d'organiser et de financer des projets locaux et autres actions en vue de l'activation des chômeurs ; de réaliser des analyses et rapports, notamment sur les professions en déficit et en surplus dans le *powiat* ; de réaliser des actions en vue de résoudre ou d'atténuer les effets de licenciements collectifs à venir ; de coopérer avec le Conseil de l'emploi du *powiat*³⁴⁴ s'agissant de la promotion de l'emploi et de l'utilisation du Fonds du travail ; de coopérer avec les communes pour la diffusion des offres d'emploi ou de l'information sur les services à disposition des chômeurs ou demandeurs d'emploi et sur les travaux publics ; d'attribuer et payer les allocations ou prestations au titre du chômage ; d'accorder, refuser ou retirer le statut de chômeur, de même que le droit aux allocations, à une bourse ou à un autre financement, etc³⁴⁵. Les missions sont donc larges et couvrent aussi bien les mesures à l'égard des chômeurs - actives ou passives -, que la gouvernance de l'emploi, à travers les missions de programmation, planification, évaluation/monitoring ou encore de partenariat. Avec cette attribution de compétences, le *powiat* devient

³⁴² En dehors des SPE existent aussi les services de volontariat (*Ochotnicze Hufce Pracy*), qui ciblent les jeunes uniquement, les agences pour l'emploi (organismes privés), les institutions de formations (privées ou publiques), les institutions du dialogue social (organisations syndicales, patronales, de chômeurs, organisations non gouvernementales), et les institutions du partenariat local (institutions réalisant les actions de partenaires locaux du marché du travail).

³⁴³ Le terme polonais que nous traduisons par « demandeurs d'emploi » (*poszukujących pracy*) signifie en réalité « chercheurs d'emploi ».

³⁴⁴ Organe d'opinion et de conseil sur la politique relative au marché du travail auprès du Staroste, composé de représentants de la collectivité, des syndicats, du patronat, des agriculteurs, du tiers secteur.

³⁴⁵ Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001), art.9.

l'échelon principal de la mise en œuvre de la politique d'emploi, et le plus local en la matière, le bureau du travail (le PUP) étant en contact direct avec la population locale.

La voïvodie, quant à elle, a la responsabilité de définir et coordonner une politique régionale de l'emploi, tenant compte de la politique nationale définie au niveau central³⁴⁶ ; de répartir les ressources du fonds du travail entre les différentes priorités de son plan d'action ; de réaliser des analyses et des études du marché du travail régional ; de coopérer avec le conseil de l'emploi de la voïvodie pour la définition et réalisation de la politique régionale du travail ; d'évaluer l'efficacité des projets locaux ; de programmer et d'exécuter les missions réalisées en cofinancement avec le FSE ; d'organiser et coordonner les services de conseil professionnel sur le territoire de la voïvodie ; d'organiser, mener et financer des formations pour les personnels des SPE, etc. Comme dans le cas du *powiat*, les missions attribuées aux régions sont nouvelles en termes de gouvernance (planification, monitoring, évaluation, partenariat) ; elles supposent aussi une certaine capacité et autonomie des institutions, notamment pour l'élaboration et la conduite de politiques de l'emploi sur chaque territoire régional.

Dans les faits, les ambitions inscrites dans la loi sont loin de se traduire dans la réalité. Outre l'insuffisante préparation à la gestion des fonds structurels soulignée précédemment, la gouvernance territoriale de l'emploi est très limitée pour cause d'insuffisante décentralisation.

L'examen de la politique régionale effectué au chapitre II montrera que l'autonomie des collectivités est pénalisée par le maintien d'une tendance centralisatrice, déjà évoquée, qui persiste dans l'ensemble des politiques et qui se traduit par un manque important de financement. De manière générale, la décentralisation des compétences, en effet, ne s'est pas accompagnée d'un transfert de fonds publics vers les collectivités. Les régions et les *powiaty* sont fortement dépendants de l'Etat pour leurs ressources, la part de leurs ressources propres dans leur budget étant très faible. La décentralisation n'a eu de conséquence sur le financement des services publics de l'emploi locaux qu'à partir de la mise en place des PUP et des WUP, avec la loi de

³⁴⁶ La politique nationale est définie à partir de 2004 dans le Plan national d'action pour l'emploi (*Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia*, KPDZ) qui s'appuie sur la Stratégie européenne pour l'emploi puis par la suite, sur la Stratégie de Lisbonne.

2004. Si entre 1998 et 2004 les *powiaty* réalisent, dans le domaine de l'emploi, des actions faisant partie de leurs compétences propres et d'autres déléguées par l'Etat, à partir de 2004 l'ensemble des tâches menées par les PUP relèvent de leur mission propre. Consécutivement, la part des subventions d'Etat que recevaient les PUP et les WUP pour le financement des missions déléguées se réduit de 90% en 2003 à 6,1% en 2004 (Kalužná, 2009, p.15). Les PUP sont les plus touchés par cette réduction du financement de l'Etat, celui-ci disparaissant totalement en 2004, alors que le budget central finançait 90,1% des missions déléguées aux PUP en 2003 et même 97% en 2000 ; pour les régions, la part des subventions d'Etat se réduit de 100,7% en 2001 à 28,6% en 2004 (Kalužná, 2009, p.15). Contrairement à ce qui se produit dans le système d'aide sociale, le transfert de toutes les missions des *powiaty* dans leurs compétences propres se traduit par le retrait total de l'Etat dans le financement. Ceci d'autant plus que l'Etat se désengage aussi du Fonds du travail (qui finance les dépenses passives³⁴⁷ et actives des SPE) : après avoir progressivement diminué ses dotations³⁴⁸, en effet, l'Etat les cesse complètement après 2004. A partir de là, le Fonds du travail ne repose plus que sur les contributions des employeurs, des auto-employés (hormis les petits agriculteurs) ainsi que sur les fonds européens³⁴⁹, tout en restant administré par l'Etat. Simultanément, la majorité des ressources du Fonds du travail est désormais versée directement aux collectivités. Cela ne se traduit pas pour autant par une plus grande autonomie financière chez ces dernières : premièrement, parce que l'allocation des ressources aux voïvodies est décidée au niveau central en fonction de différents critères, le conseil de la voïvodie (*sejmik*) décidant ensuite de leur répartition entre les *powiaty* ; deuxièmement, parce que le montant de la plupart des dépenses soutenues par le Fonds du travail (dont l'essentiel consiste en du versement d'allocations) est fixé dans la loi, et non pas par les collectivités elles-mêmes.

En conséquence, si la décentralisation de 1998-1999 puis la loi de 2004 leur ont accordé un statut d'autonomie et ont accru leur responsabilité en matière d'emploi, pour mener leurs actions dans ce domaine les collectivités territoriales n'ont le choix, en réalité, ni de leurs revenus, ni de leurs dépenses. Paradoxalement, les PUP qui sont chargés de la mise en œuvre de la politique d'emploi d'après la loi et dans les faits,

³⁴⁷ A partir de 2005, les prestations en préretraite ne sont plus assumées par le Fonds du travail, ce qui va se traduire par une hausse progressive des dépenses en politiques actives du marché du travail.

³⁴⁸ En 2004, les subventions de l'Etat ne représentent plus que 15,6% des revenus du Fonds du travail (Kalužná, 2009, p.29).

³⁴⁹ Comme nous le verrons par la suite, la part des fonds européens va se réduire, tombant de moitié entre 2007 et 2008.

apparaissent comme le maillon le plus faible de la chaîne. Cette conclusion sera confirmée au chapitre II par l'analyse du processus de décentralisation.

A la faible autonomie des services publics qui pénalise la gouvernance locale de l'emploi, s'ajoute la faiblesse des coopérations entre ces services et les autres acteurs. Ces derniers sont de trois types : les travailleurs sociaux, les partenaires sociaux, et enfin les acteurs associatifs.

4.2. Le système d'aide sociale et la commune

Au niveau local, le second acteur intervenant dans la gestion des problèmes sociaux est la commune, à travers le système d'aide sociale. Tandis que certains domaines de politique sociale comme l'éducation et la retraite n'ont fait l'objet de réformes qu'à partir de la fin des années 1990, le champ de l'aide sociale, tout comme celui de l'emploi, a été encadré par une nouvelle loi dès les premiers mois de la transition. En effet, l'aide sociale et plus généralement le niveau communal ont toujours été, historiquement, en charge de la pauvreté. Or cette dernière s'est imposée comme le corollaire du chômage durant toute la période post-1989. Partant, le changement dans la donne sociale a obligé les travailleurs sociaux à de nouvelles responsabilités, une grande part de leurs clients étant des chômeurs exclus du système de compensation traditionnel. L'action des institutions sociales communales (les centres d'aide sociale, OPS) est entravée là encore par la politique de décentralisation, même si les conséquences de celle-ci se présentent de manière spécifique pour les communes.

4.2.1. Nouvelle pauvreté et représentations

Sous le communisme, la pauvreté n'est pas considérée comme un phénomène significatif. Elle concerne avant tout les ménages de retraités, les familles dites « pathologiques », c'est-à-dire présentant un certain nombre de dysfonctionnements, ou encore les invalides. Elle est donc liée à la faiblesse des prestations fournies par l'Etat (retraites) ou alors à des problèmes particuliers des familles. L'assistance sociale est déjà, à cette époque, prise en charge par les communes, et souvent par les associations caritatives qui, depuis la fin des années 1950 à la faveur de la déstalinisation, sont à nouveau autorisées à agir. A partir des années 1990, c'est une nouvelle forme de pauvreté qui voit le jour et que l'on nomme de ce fait « nouvelle pauvreté » (*nowa bieda*), par opposition à l'ancienne pauvreté héritée de l'histoire

(*stara bieda*). La nouvelle pauvreté est d'abord et avant tout liée à l'insuffisance de revenu provenant du marché du travail, dès lors que celui-ci est censé représenter, désormais, la principale source de revenu des ménages.

L'apparition de cette nouvelle pauvreté fait évoluer les représentations autour des populations pauvres. Dans l'opinion générale interviennent désormais deux facteurs de pauvreté : le premier est d'ordre macro, structurel, et est donc perçu comme indépendant des populations. Il s'agit de la transformation économique et de ses conséquences, en particulier en termes de situation sur le marché de l'emploi ou de chômage. La précarisation de l'emploi et le chômage sont désormais considérés comme la raison principale de l'existence, de la profondeur et de la durabilité de la pauvreté. Comme il n'épargne réellement aucune catégorie de personnes, les clients de l'aide sociale ne seront désormais plus uniquement les invalides et les personnes âgées, mais des personnes valides, parfois qualifiées, jeunes, etc., dans tous les cas rejetées du marché du travail sous l'effet des restructurations ou bien des programmes de l'administration publique dont elles ne remplissent pas les critères. C'est le cas, en particulier, des chômeurs de longue durée qui avec le temps sont de moins en moins « employables » et sont renvoyés des bureaux pour l'emploi vers les centres d'aide sociale. Depuis les années 1990, ainsi, le lien de cause à effet entre chômage et pauvreté est ancré profondément dans l'opinion publique (Golinowska et al., 2008, p.57). Ce qui ne change pas, en revanche, est la perception selon laquelle les campagnes et les petites villes sont les plus concernées, perception corroborée par les statistiques. Historiquement, la pauvreté a toujours été considérée comme essentiellement rurale, et notamment associée aux régions orientales du pays et aux petits agriculteurs, bien que depuis, la pauvreté rurale soit devenue un phénomène hétérogène³⁵⁰. Malgré l'amélioration progressive de l'état des campagnes durant la décennie de transformation, celles-ci restent considérées comme des espaces plus menacés de pauvreté.

Le second facteur de pauvreté ancré dans la représentation collective renvoie à une échelle micro. A ce niveau, plusieurs éléments expliqueraient l'existence ou le maintien d'une situation de pauvreté : la dépendance à l'alcool, la passivité (ou le manque de volonté), et plus généralement, tout ce qui relève de dysfonctionnements

³⁵⁰ La pauvreté a touché massivement les anciens ouvriers agricoles des fermes d'Etat (PGR), lorsque celles-ci ont été subitement fermées après 1989. Ces fermes d'Etat étaient principalement situées dans les territoires recouverts sur l'Allemagne, dans les régions nord-ouest (Zachodniopomorskie, région de Lubusz) et nord-est (Varmie-Mazurie).

ou de « pathologies ». Dans l’imaginaire collectif, les personnes ou les familles concernées³⁵¹ sembleraient se complaire dans cette situation, qu’elles se transmettraient d’ailleurs de génération en génération. Ainsi, si la pauvreté s’explique en partie par des facteurs structurels, la responsabilité des personnes est également engagée. Cette idée de responsabilité à l’égard de son propre sort peut conduire à nier l’existence d’une pauvreté considérée comme illégitime et « coupable » :

« Le grand public considère qu’en Pologne, de la pauvreté, il n’y en a pas. Et s’il arrive que quelqu’un soit pauvre, alors c’est de sa propre faute [...]. En conséquence, on « privatise » le problème de la pauvreté. [...] L’opinion publique est résolument contre la population pauvre »³⁵².

Dans les villes, la population pauvre est renvoyée à une image visible, celle d’hommes alcooliques traînant sous les porches ou dans les rues, et que le langage populaire a affublés de qualificatifs péjoratifs (*menele*, *zule*, *łajzy*) signifiant tantôt « clodos », « trainards » ou « bons à rien ».

Les dimensions structurelle et individuelle de la pauvreté se retrouvent également dans les représentations entourant les clients de l’aide sociale : à ceux qui font des efforts mais qui ne s’en sortent pas malgré eux pour des raisons structurelles (absence ou perte d’emploi, salaires trop faibles, prix élevés, etc.), s’opposent ceux qui « profitent », « réclament », et sont clients de génération en génération. Dans la région de Poméranie occidentale (Zachodniopomorskie), ce type de représentations entoure particulièrement les populations des anciennes fermes d’Etat (PGR) dans les communes rurales, qu’il s’agisse des anciens travailleurs ou de leurs descendants, qui représentent souvent l’essentiel des clients des centres d’aide sociale (OPS). Nous y reviendrons dans la partie III.

4.2.2. La reconstruction du système d’aide sociale

Au début des années 1990, le système d’aide sociale est pensé initialement à partir des éléments d’inspiration néolibérale qui, d’après les ambitions du gouvernement polonais décrites au début de ce chapitre, doivent se trouver au cœur de la politique sociale et provoquer une rupture avec la période précédente : responsabilisation des individus, encouragement à l’activation et à l’initiative, aussi bien individuelles que collectives, appel à l’entraide et aux solidarités (notamment familiales) ; mais aussi décentralisation de l’action sociale, participation d’acteurs multiples autres que l’Etat

³⁵¹ Le polonais emploie l’expression de « familles pathologiques » (*rodziny patologiczne*) pour qualifier les familles ayant des dysfonctionnements. Cette expression est couramment employée chez les travailleurs sociaux.

³⁵² Professeur W. Warzywoda-Kruszyńska, Institut de sociologie de l’Université de Łódź, 30 novembre 2011.

(collectivités territoriales, ONG, institutions privées, citoyens), conformément au principe de subsidiarité. Il s'agit de sortir du schéma précédent fondé sur la dépendance des citoyens à l'égard de l'Etat et une centralisation excessive des affaires sociales.

L'Etat social communiste se présentait en effet comme un Etat protecteur, assurant un certain nombre de droits et de garanties telles que le plein emploi et la sécurité de l'emploi, des subventions élevées aux produits et aux services de base, une large action sociale fournie par les entreprises ainsi qu'un système de prestations sociales étendues (Karpowicz, 2006, p.7). Ce modèle a été fortement critiqué par la suite pour n'être que purement idéologique, créateur de corruption, d'inégalités et d'injustices sociales, car reposant sur un principe de division de la société (Hrynkiewicz, 1992, p.3). Le chapitre III de notre première partie a notamment montré que l'égalité hommes-femmes dans l'emploi fut tout sauf respectée dans les faits et qu'au contraire, des mécanismes inégalitaires se sont perpétués tels que la ségrégation horizontale, verticale, les inégalités salariales, etc. De plus, tous les citoyens n'avaient pas accès aux services sociaux publics : les paysans indépendants, en l'occurrence, qui formaient l'essentiel de la population agricole, ne purent en bénéficier qu'à la fin des années 1970. Enfin, rappelons que certains des services sociaux tels que les structures de garde d'enfants étaient insuffisamment développés et de piètre qualité. Par ailleurs, le système social communiste a été critiqué pour la dépendance qu'il a créée des citoyens envers l'Etat, à travers l'attribution de prestations sociales indispensables au maintien d'un niveau de vie convenable, compte-tenu de la faiblesse pratiquée des salaires. De cette période est restée l'idée que l'Etat « donnait » gratuitement un certain nombre de biens et de services :

« L'Etat « donnait » : du travail, des revenus, des vacances, de l'éducation, des logements, des pensions, des retraites, des allocations, des bourses d'étude, des livres pas chers, des sanatoriums, une assistance médicale, des maternelles, un théâtre, etc. L'Etat décidait arbitrairement quoi, à qui, sous quelles conditions, quand et combien il donnerait (et reprendrait). Pendant 45 ans, le faible salaire à caractère social ne fut pas véritablement la récompense d'un travail, mais un « complément » spécifique aux prestations de l'Etat » (Hrynkiewicz, 1992, p.3).

Dans ces conditions, le système engendra une attitude d'attente à son égard chez un grand nombre de citoyens. En final, la politique sociale du régime communiste fut le produit

« [...] d'un système étatisé, centralisé, bureaucratisé, gaspilleur, bloquant l'auto-organisation et l'entrain, transformant les citoyens en « solliciteurs » [...] de l'Etat social » (Hrynkiewicz, 1992, p.3).

Tout comme pour la politique d'emploi, la politique d'aide sociale de l'après-1989 repose sur trois étapes que sont l'établissement de mesures d'urgence (1), la construction d'institutions ou la nomination d'acteurs responsables (2), enfin, la mise en place de réformes et d'ajustements au sein de ces institutions (3) (Offe, 1993, p.652). La création du système d'aide sociale dans l'urgence, dans un contexte de chômage et de paupérisation croissante, et l'héritage institutionnel, en particulier, font que les ambitions affichées au moment de la transition vont s'avérer illusoire. Du reste, ces ambitions se heurtent à tous les écueils présentés dans le cas de la politique d'emploi (II), que sont notamment le manque d'intérêt des gouvernements pour la politique sociale, leur manque de préparation et l'absence de vision claire et cohérente du rôle que doit jouer cette politique. Cette absence de vision vaut également pour l'aide sociale.

Cette dernière adopte très vite le rôle d'instrument numéro un en matière de lutte contre la pauvreté. Compte-tenu de l'évolution des profils touchés par la pauvreté décrite plus haut et du manque d'emploi, l'aide sociale devient également l'élément central du système de sécurité sociale (par ailleurs lui-même en reconstruction), qu'elle n'est censée que compléter en théorie. Elle devient même synonyme de politique sociale dans son ensemble (Rybka, 2006, p.5³⁵³) : en effet, l'aide sociale va progressivement englober un ensemble de missions qui ne relèvent pas directement de ses compétences initiales. Dans le cadre de cette surcharge de fonctions et de la croissance des besoins, les actions d'urgence, ciblées sur les besoins spécifiques et quotidiens des populations, vont se substituer aux actions dites « complexes » et de longue durée. Le système d'aide sociale ne sera modifié que par à-coups, sous la contrainte de réaliser des économies dans les dépenses publiques sociales. Mais si le financement de l'aide sociale va effectivement diminuer, la logique au sein du système va rester la même : celui de compenser à la fois la dégradation des conditions de vie des populations, et de compenser les carences observées dans les autres domaines de la politique sociale.

³⁵³ En référence aux déclarations du député indépendant Edmund Jagiełło, 27 septembre 1990.

4.2.3. Les étapes

La reconstruction du système d'aide sociale fait l'objet d'une première loi en novembre 1990³⁵⁴. D'après celle-ci, les nouvelles fonctions du système d'aide sociale redéfinies après la chute du communisme sont au nombre de trois : une fonction de protection envers les personnes et les familles en difficulté, une fonction d'activation des bénéficiaires, c'est-à-dire d'aide à l'autonomisation et à l'intégration dans la société, et enfin une fonction de prévention contre les situations de crise³⁵⁵. La seconde fonction est incarnée par l'idée de « travail social », défini par la loi de 1990 comme une action menée par les travailleurs sociaux auprès des ayants-droits dans le but de les aider à acquérir ou renforcer leur capacité de « fonctionner » dans la société³⁵⁶. L'idée sous-jacente est que les prestations financières attribuées par le système ne suffisent pas, à elles seules, à permettre aux personnes d'acquérir sur le long terme une réelle autonomie sociale.

Deux critères fixent l'accès à l'aide sociale : l'insuffisance de revenu (un critère de revenu par personne dans le ménage est établi dans la loi, censé être revu tous les trois ans), et une situation de vie difficile parmi celles listées³⁵⁷. Enfin, la loi de 1990 reconnaît les compétences des communes qui se voient toutes dotées d'un centre d'aide sociale (OPS). Ces derniers prennent en charge les questions de pauvreté à travers des services comme les repas gratuits ou les abris pour les SDF (Golinowska, 2009, p.245).

Si le système est généreux initialement, les contraintes financières et les coûts qu'il représente conduisent le gouvernement à le corriger assez rapidement, à l'instar du système des allocations chômage, dont les critères d'accès sont durcis pour les chômeurs et dont la durée est réduite dès 1991. Les restrictions et révisions du système de compensation au chômage qui, on l'a vu, conduisent à une réduction inexorable du nombre de personnes éligibles tout au long de la décennie, se traduit simultanément par une hausse du nombre d'inscrits à l'aide sociale au titre d'une situation de chômage. En 1996, environ 43% des allocataires de l'aide sociale se sont

³⁵⁴ Loi du 29 novembre 1990 sur l'aide sociale (Dz.U. 1990 n°87 poz. 506).

³⁵⁵ Ibid, art.1 et 2.

³⁵⁶ Loi du 29 novembre 1990 sur l'aide sociale (Dz.U. 1990 n°87 poz. 506), art.8

³⁵⁷ Parmi lesquelles la pauvreté, le chômage, le handicap, la maladie, la gestion d'une famille nombreuse, le fait d'être orphelin, sans domicile, soumis à des addictions (alcool, drogue), ou encore d'être dans l'incapacité d'assurer ses fonctions d'éducation ou de gestion du foyer.

inscrits principalement pour cause de chômage, et 37% pour cause de pauvreté (Błęadowski, Kubicki, 2009, p.42). A partir de 2000, toutefois, la part des allocataires inscrits au titre d'une situation de pauvreté dépasse celle des inscrits au titre du chômage (près de 57% dans le premier cas contre 43% dans le second). En 2004, 61% des allocataires sont enregistrés au titre d'une situation de pauvreté, et près de 53% au titre du chômage.

L'étape suivante dans l'évolution de la politique de l'aide sociale a lieu en 1999. Auparavant, aucun changement majeur n'a été introduit dans la politique sociale en général, en dehors du domaine de l'emploi dans lequel les corrections au système d'allocations se sont poursuivies. Le pays connaît une amélioration économique relative, le chômage diminue et la pauvreté relative stagne ; en outre, la politique sociale n'est toujours pas la priorité des gouvernements, plus préoccupés par l'avancement des privatisations. Il faut donc attendre la fin de la décennie 1990 et la réforme territoriale pour qu'un changement se produise dans la politique d'aide sociale : la réorganisation du territoire, qui a fait émerger deux niveaux de collectivités intermédiaires - les régions et les *powiaty* -, se traduit par l'apparition de nouvelles institutions sociales à ces échelons, les centres régionaux de politique sociale et les centres d'aide aux familles (*Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie*, PCPR). Ce changement ne bouleverse pas le paysage de l'aide sociale, en réalité, car l'échelon communal conserve ses prérogatives, étant le plus proche des citoyens. Néanmoins, ce transfert des compétences accélère le processus de retrait de l'Etat comme acteur de l'aide sociale.

La nouvelle loi sur l'aide sociale votée en 2004³⁵⁸ entérine ces changements, tout en élargissant la liste des situations d'éligibilité. Celle-ci délimite en réalité les causes considérées comme justes ou acceptables, autorisant les personnes dans le besoin à bénéficier de l'aide sociale (Golinowska, 2009, p.236). Le critère de revenu délimitant l'accès à l'aide sociale reste fixé par la loi, cependant son évolution ne suit pas la courbe des salaires et ni celle du coût de la vie. En 2000-2001, le seuil d'accès à l'aide sociale s'élève à 364 zlotys en 2000-2001 pour une personne seule, puis à 461 zlotys entre 2002 et 2005³⁵⁹. En pratique, cela signifie que seules les personnes

³⁵⁸ Loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale, version 2013 (Dz.U. 2004 n°64 poz. 593).

³⁵⁹ Le salaire moyen en 2000 s'élève à 1923,81 zlotys. Il s'élève à 2133,21 zlotys en 2002 et à 2289,57 zlotys en 2004 (Office national des statistiques (GUS), 2013).

aux revenus extrêmement faibles ont droit à une aide sociale. Partant, cela signifie qu'une partie de la population potentiellement dans le besoin mais dépassant les critères d'éligibilité est exclue du système d'assistance sociale³⁶⁰. Cette part de la population est difficile à estimer, cependant l'observation des seuils de pauvreté subjective, comparés aux autres seuils de pauvreté, montre qu'un fossé existe entre la pauvreté telle qu'elle est perçue par la population et celle qui sert de référence pour l'obtention d'une aide sociale. En effet, le seuil de l'aide sociale représente entre 40% et 48% du seuil considéré par la population comme étant la limite de la pauvreté.

**Seuils de pauvreté légale et subjective, salaire minimum et salaire moyen au début années 2000
(en zlotys, ménage individuel) :**

	2000	2002	2004
Seuil de pauvreté légale (accès à l'aide sociale)	364	461	477
en % du seuil de pauvreté subjective	40,4%	48,3%	42,9%
Seuil de pauvreté subjective	901	955	1112
Salaire minimum	700	800	849
en % du salaire moyen	36,4%	37,5%	37,1%
Salaire moyen	1923,81	2133,21	2289,57

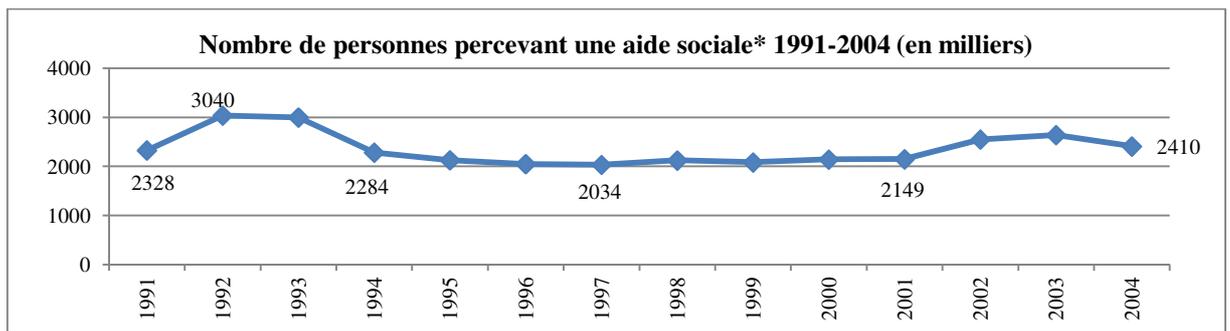
Source : IPiSS (2008), GUS (2013), MPiPS (2013)

4.2.4. Pauvreté et chômage des ayants-droits

Depuis le début des années 1990, le nombre d'allocataires de l'aide sociale dépasse les deux millions, un premier pic ayant été atteint en 1992-1993 avec plus de trois millions de personnes concernées. Du milieu à la fin des années 1990, le nombre d'allocataires a ensuite diminué et est resté relativement stable, quoique supérieur à deux millions, pour une population totale de 38 millions d'habitants. Néanmoins, entre 1997-1998 et le début des années 2000 (période de ralentissement économique), le chômage et la pauvreté ont connu une croissance forte et continue, d'où une hausse du nombre d'ayants-droit, qui a atteint un nouveau pic en 2006, avec plus de 2,8 millions de personnes, pour ensuite diminuer progressivement. Par ailleurs, en 1994 près d'un cinquième de la population vit dans une famille soutenue par l'aide sociale. Ce chiffre a diminué ensuite, avec une remontée au début des années 2000 (plus de 16% de la population en 2003)³⁶¹.

³⁶⁰ En particulier, l'aide sociale ne s'adresse pas aux retraités, alors que la retraite moyenne est faible. En 1999, la retraite moyenne s'élève à 931,72 zlotys ; elle s'élève ensuite à 1106,04 zlotys en 2001 et 1237,53 zlotys en 2003. Elle représente ainsi en moyenne 54-56% du salaire moyen (Office national des statistiques (GUS), 2013, Ministère du travail et de la politique sociale (MPiPS), 2013).

³⁶¹ Pour autant, l'opinion publique au début des années 2000 se montre critique envers l'étendue du système : d'après un sondage réalisé par l'institut CBOS en 2004, 56% des interrogés (contre 42% en 1998) considèrent que trop peu de personnes reçoivent une aide sociale (CBOS, 2004, p.2).



Source : Rybka, 2006, p.27 ; MPIPS-03, 1999-2004

*Personnes percevant une prestation de l'aide sociale quelle qu'en soit la forme, le montant ou la source de financement.

Les chômeurs et les personnes en situation de pauvreté constituent depuis les années 1990 l'essentiel des clients de l'aide sociale. En 2003, le nombre d'inscrits à l'aide sociale en premier lieu pour cause de chômage dépasse les 910.000, tandis qu'ils étaient 680.000 environ en 1999. Au même moment, plus d'un million de personnes sont inscrites au titre de la pauvreté. Soulignons ici que si la qualification de chômeur se fonde sur l'inscription au registre du bureau du travail (PUP), celle de pauvreté a un caractère discrétionnaire, car elle est laissée à l'appréciation des travailleurs sociaux. La permanence des phénomènes de pauvreté et de chômage a dès lors justifié le maintien d'une politique de versement d'allocations.

Part des personnes percevant une aide sociale et part des membres d'une famille percevant une aide sociale dans l'ensemble de la population, 1991-2004

	Part des personnes percevant une aide sociale en % de la population	Part des membres d'une famille percevant une aide sociale en % de la population		Part des personnes percevant une aide sociale en % de la population	Part des membres d'une famille percevant une aide sociale en % de la population
1991*	6,1%	nd	1998*	5,5%	15,8%
1992*	8%	nd	1999	5,5%	14,8%
1993*	7,8%	nd	2000	5,6%	14,6%
1994*	6%	19,1%	2001	5,6%	14,3%
1995*	5,6%	17,5%	2002	6,7%	16%
1996*	5,4%	16,2%	2003	6,9%	16,4%
1997*	5,3%	15,6%	2004	5,5%	14,1%

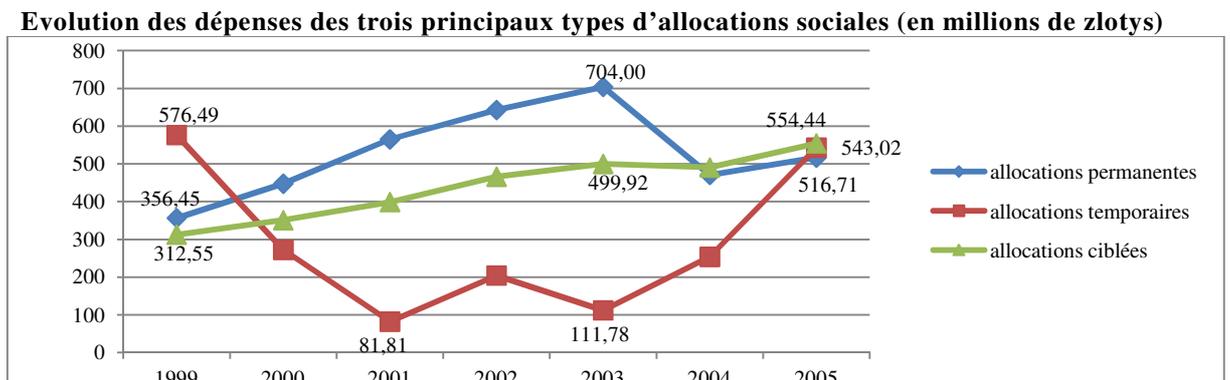
Source : Rybka, 2006, p.27, MPIPS-03, 1999-2012, GUS 2012

*Données approximatives calculées d'après Rybka, 2006, p.27

4.2.5. Un système de compensation financière

Comme dans le cas de l'administration de l'emploi, le système d'aide sociale tout au long de la transformation a rempli essentiellement une fonction de compensation au manque de revenu pour ses ayants-droits, malgré l'ambition de développer davantage de « travail social » avec les clients. Certes, celui-ci est présenté comme la première

mission des travailleurs sociaux dans la loi de 2004³⁶², les aides financières et matérielles étant censées le compléter uniquement. Or, c'est bien avant tout une fonction de protection, et non d'activation ou de soutien à l'initiative qui prédomine. En particulier durant les périodes de hausse rapide et forte du chômage et de la pauvreté (début des années 1990, puis 1997-2003), l'aide sociale fournit pour les populations une aide dans l'urgence, au coup par coup. Au début des années 2000, la part des dépenses en aide sociale augmente fortement, notamment les allocations ciblées et permanentes³⁶³. Pour autant, d'après un sondage de 2004, les trois-quarts de la population considèrent que l'Etat ne dépense pas assez dans l'aide aux personnes et aux familles dans le besoin (CBOS, 2004, p.3). En effet, la hausse du niveau des dépenses n'empêche pas que la valeur réelle des prestations diminue avec les années. Autrement dit, la politique sociale, demeurée une politique d'urgence et de « rafistolage », est aussi une politique dont la valeur ne cesse de s'amoinrir. Dans l'opinion publique, les niveaux de prestations sociales sont considérés comme dérisoires et donc largement insuffisants.



Source : MPIPS-03

³⁶² Loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale, version 2013 (Dz.U. 2004 n°64 poz. 593), art.119.

³⁶³ Les prestations financières fournies par l'aide sociale consistent essentiellement en trois types d'allocations : l'allocation permanente (mensuelle, pour des personnes en situation d'incapacité de travail), l'allocation temporaire (sur une durée déterminée, essentiellement pour les chômeurs, handicapés, malades chroniques), et l'allocation ciblée, qui répond à un « besoin indispensable de l'existence », notamment « pour couvrir une partie ou la totalité des coûts pour l'achat de nourriture, médicaments et soins, chauffage, vêtements, objets indispensables pour l'usage domestique, petits travaux et réparations dans le logement, ou encore les coûts des obsèques » (Loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale, version 2013 (Dz.U. 2004 n°64 poz. 593), art.39).

Les taux versés aux ayants-droits sont divers et dépendent des situations. Pour une personne seule, le montant de l'allocation permanente ou temporaire correspond à la différence entre son revenu et le critère de l'aide sociale dans la limite de 418 zlotys mensuels à partir de 2004. Dans le cas d'une famille, l'allocation comble la différence entre le revenu à disposition et le critère de l'aide sociale. Au minimum, l'allocation permanente et temporaire s'élève à 30 et 20 zlotys mensuels d'après la loi de 2004. Le montant de l'allocation temporaire ne peut être inférieur à 50% de la différence entre le revenu d'une personne seule ou d'une famille et le critère d'accès à l'aide sociale correspondant. Dans tous les cas, la personne ne peut disposer en final d'un revenu supérieur au critère de l'aide sociale (sauf à disposer de revenus non déclarés).

4.2.6. Limites de la décentralisation

Face à l'ampleur des besoins sociaux, les centres d'aide sociale (OPS), présents au niveau des communes, n'ont pas d'autre choix que d'adopter une démarche curative. Cependant, la persistance de cette approche passive de l'aide sociale résulte également des mesures de décentralisation opérées en 1990 dans le cas des communes, et en 1998-1999 pour l'ensemble du territoire. Les communes se sont vues attribuées un grand nombre de missions, dont les services sociaux, sans que le financement ne leur soit garanti. Durant les premières années de la décennie, les budgets communaux sont sérieusement mis à mal par le contexte de récession économique. De ce fait, une grande part de la compensation financière fournie par les centres d'aide sociale vient en réalité des transferts de l'Etat, dans le cadre de compétences uniquement déléguées. Les allocations permanentes et temporaires sont entièrement financées par le budget central, tandis que seules les allocations ciblées, allocations qui permettent de réagir de manière ponctuelle aux besoins, font partie des compétences propres des communes et sont donc uniquement financées par les budgets communaux. En 1999, les allocations ciblées représentent une dépense totale de 312,7 millions de zlotys, contre 931,5 millions pour les deux autres types d'allocations (Błędownski, Kubicki, 2009, p.41). Environ un tiers des allocations de l'aide sociale est donc financée par les fonds propres des communes. A partir des années 2000, le poids des communes dans le financement des aides sociales s'accroît : les communes assument en 2004 deux tiers du financement, puis trois quarts en 2008. Outre le retrait de l'engagement financier de l'Etat en matière d'aides sociales au profit des collectivités locales, cette hausse signifie que pour les communes, l'aide sociale devient le principal poste financier avec l'éducation (Błędownski, Kubicki, 2009, p.41). Compte-tenu de leurs limites budgétaires, toutefois, cela signifie que toute augmentation des dépenses en aide sociale ne peut se faire qu'au détriment d'autres missions.

A partir de 2004, les allocations temporaires font partie des compétences propres des communes³⁶⁴. En conséquence, leur financement est désormais assuré en partie par les communes, mais l'essentiel demeure entre les mains de l'Etat (contrairement à ce qui se produit pour les PUP), puisque la part des communes ne s'élève qu'à environ 15% en 2004-2005. Malgré les mesures de décentralisation, le système d'aide sociale

³⁶⁴ En 2009, les allocations permanentes seront transférées également aux communes.

témoigne donc d'une forte dépendance des communes à l'égard de l'Etat pour l'accomplissement de leurs missions sociales. Cette dépendance ne fera que s'accroître par la suite. Quant bien même l'aide sociale devient l'un des postes les plus importants de leur budget, une grande incertitude existe quant à la capacité des communes à remplir sur le long terme leur mission d'action sociale (Błędowski, Kubicki, 2009, p.41-42).

Dès le début des années 1990, il s'avère évident que la politique d'aide sociale n'a pas les moyens de ses ambitions, qu'ils soient financiers, institutionnels ou humains, et que le système a été pensé « une taille au dessus » (Rybka, 2006, p.6). Face à l'ampleur des besoins et à la surcharge de missions qui leur sont attribuées, les centres d'aide sociale (OPS) se contentent le plus souvent d'appliquer la loi, sans pouvoir faire davantage. Les moyens financiers et humains font défaut. Les travailleurs sociaux manquent de temps pour réaliser des actions plus complexes, innovantes, et doivent donc se contenter de leur mission de base et du versement d'allocations. En outre, une grande part du travail reste portée sur la réalisation de rapports, sur le respect de la discipline, des délais, autrement dit, sur du travail administratif (Rybka, 2006, p.19 et 22) ; ce travail administratif est réalisé au détriment du travail social et du travail de terrain. Le fonctionnement des institutions de l'aide sociale demeure fortement bureaucratique, malgré ce qui est inscrit dans la loi (actions et innovation visant à activer les ayants-droits, coopération avec d'autres acteurs, recherche de nouvelles formes d'aide aux bénéficiaires, etc.). Il faut dire que l'aide sociale joue un rôle de plus en plus grand de « colmatage » des carences observées dans d'autres domaines de la politique sociale, et pas seulement dans celui de l'emploi. Des questions liées à l'éducation, à la santé, au logement, sont progressivement « récupérées » par les OPS, délaissées par les institutions initialement responsables. De plus en plus, les centres d'aide sociale deviennent les lieux où sont déchargées toutes les nouvelles missions attribuées aux communes ou dont on ne sait pas quoi faire, problèmes qui ne relèvent plus uniquement et typiquement de l'aide sociale, ce qui témoignerait d'une nouvelle conception de cette institution (Golinowska, 2009, p.236).

Finalement, sous le couvert de la décentralisation, les communes se voient alourdies d'années en années de nouvelles missions, qu'elles transmettent alors aux travailleurs

sociaux ; pour autant, à la veille de l'adhésion à l'Union européenne, un schéma de domination verticale exercée par l'Etat est toujours en place et inversement, une situation de dépendance des communes vis-à-vis de l'autorité centrale. Ce qui, malgré des caractéristiques différentes, rejoint la conclusion faite pour le cas de l'administration de l'emploi. Les fonctions sociales étant dispatchées entre les différents niveaux territoriaux sans qu'il y ait de réelle coopération entre eux, la politique sociale est territorialement fragmentée (Karpowicz, 2006, p.9), ce qui affaiblit encore davantage l'effet de la décentralisation.

4.2.7. Faiblesse des coopérations locales

Mener à bien la politique sociale telle qu'elle a été souhaitée au début de la décennie 1990 et telle qu'elle est promue par l'UE nécessite d'établir des coopérations locales et de coordonner les actions des différentes institutions intervenant dans le domaine social. En particulier, le lien étroit entre chômage et pauvreté supposerait d'établir un pont entre les institutions de l'aide sociale et celles de l'emploi. Si la loi sur l'aide sociale exige une coopération entre les deux types d'institutions³⁶⁵, celle-ci repose au mieux sur un échange d'informations. Le style de travail bureaucratique qui prédomine aussi bien dans les centres d'aides sociales (OPS) que dans les bureaux du travail (PUP) entrave encore davantage toute collaboration entre ces deux types d'acteurs.

Quand à la coordination des actions, elle se fait essentiellement par défaut : les OPS traitent en priorité des personnes les plus en difficulté matériellement et n'ayant que de faibles perspectives sur le marché de l'emploi, les PUP s'adressent davantage à des personnes susceptibles de garantir le succès des programmes d'activation et d'être recrutés ensuite par les employeurs locaux. Entre les deux institutions se trouve un vide institutionnel dans lequel se glissent notamment les chômeurs de longue durée (Rybka, 2006, p.7), exclus du système d'allocation chômage.

4.3. Les syndicats, les organisations d'employeurs et le dialogue social

Contrairement à ce qui a été attendu aux débuts des années 1990 et compte-tenu du poids décisif du syndicat Solidarność dans la chute du communisme et comme

³⁶⁵ Loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale, version 2013 (Dz.U. 2004 n°64 poz. 593), art.17. La loi sur l'emploi, elle, exige une coopération entre les autorités du *powiat* et les communes pour la diffusion des offres d'emploi, la communication autour des services fournis par les PUP (notamment les formations) ou encore l'organisation des travaux publics (Dz.U. 2004 n°99 poz. 1001, art.9).

fédérateur de la société civile, les syndicats ont connu une importante perte de vitesse dès les premières années de transition et le dialogue social, en Pologne comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO), est demeuré extrêmement limité. Localement, on ne peut que constater l'absence des organisations syndicales dans la gouvernance locale de l'emploi.

Cette faible présence des partenaires sociaux et du dialogue social dans les PECO s'explique de quatre manières, selon B.Sissenich (2005), qui renvoient à différents niveaux : 1) tout d'abord, elle s'explique par l'inadéquation des organisations représentant les travailleurs et les employeurs, au niveau national comme local ; 2) elle s'explique ensuite par l'inefficacité des structures tripartites présentes au niveau national ; 3) également, par la faiblesse du dialogue social bipartite et de la négociation collective, notamment au niveau intermédiaire entre le niveau national et celui des firmes ; 4) enfin, elle s'explique par l'absence des partenaires sociaux durant les négociations d'adhésion à l'Union européenne.

4.3.1. Organisations syndicales et patronales

La fin du système communiste a permis l'installation d'un système pluraliste de représentations des intérêts en Europe centrale et orientale. Cependant, concernant la représentation des salariés, deux syndicats idéologiquement opposés occupent l'essentiel du champ social depuis les années 1990, le reste du champ étant fragmenté par des syndicats de très petite taille et sans grande importance. Les deux principaux acteurs en Pologne sont donc Solidarność, héritier du mouvement social indépendant des années 1980, et OPZZ, héritier de la confédération monopolistique de l'ancien régime. Le premier est lié à la coalition d'intérêts, regroupés sous ce même nom, qui prend la tête du gouvernement polonais jusqu'en 1993, puis au parti qui lui succède, l'Alliance électorale Solidarność (AWS), au pouvoir de 1997 à 2001 ; le second, OPZZ, est naturellement affilié au parti de gauche composé des ex-communistes, l'Alliance de la gauche démocratique (SLD), au pouvoir entre 1993 et 1997 puis à partir de 2001 et jusqu'en 2005. L'une des principales caractéristiques de ces deux syndicats, que l'on retrouve dans d'autres pays centre et est-européens, est donc leur lien étroit avec des partis politiques. En revanche, Solidarność et OPZZ se retrouvent souvent du même côté lorsqu'il s'agit de défendre l'emploi ou les salaires au niveau des entreprises. Ils se retrouvent aussi au niveau du nombre de membres, tous deux ayant vu leurs effectifs diminuer considérablement. Le taux de syndicalisation, en

effet, a diminué de plus de la moitié entre 1990 et le début des années 2000, passant de 37% à 17% environ en 2000 et même 14% en 2004³⁶⁶. Les syndicats d'employeurs, eux, se sont développés de manière encore plus restreinte, essentiellement par manque de tradition mais aussi du fait des changements de propriété des entreprises (Sissenich, 2005, p.171), qui se sont traduits par une importante fragmentation des intérêts.

En Pologne comme ailleurs, en conséquence, l'Etat est demeuré le partenaire social le plus puissant. Les relations entre ces différents partenaires que sont l'Etat et les syndicats d'employés et des patrons ont surtout pris la forme du tripartisme au niveau national. A l'inverse, le dialogue social au niveau des secteurs ainsi que la négociation au niveau des entreprises sont restés très limités.

4.3.2. Inefficacité du tripartisme

La prédominance du tripartisme s'explique par l'absence de tradition de négociation au niveau des entreprises ou des secteurs, et surtout, par l'importance qu'a toujours pris l'Etat dans la vie économique et sociale. Du reste, elle s'est inscrite dans la tendance générale en vigueur durant la décennie de transformation, qui a consisté à maintenir une forte centralisation dans la gestion des affaires du pays. Par ailleurs, cette forme de négociation a été encouragée par les organisations internationales telles que l'Organisation internationale du travail (OIT) ou le Fonds monétaire international (FMI). Il s'agissait enfin, initialement, de maintenir la paix sociale alors que s'engageaient des réformes macroéconomiques ambitieuses.

En Pologne, la commission nationale tripartite pour les affaires économiques et sociales est mise en place en 1994, soit plus tardivement que dans les autres pays centre et est-européens. En 1997, le principe de dialogue social est inscrit dans la Constitution, mais ce n'est qu'en 2001 que le tripartisme est pourvu d'une base légale. Pour autant, malgré son existence formelle, ce tripartisme obtient peu de résultats concrets. Dès 1990 et durant toute la décennie, les discussions portent quasi uniquement sur la fixation des minima sociaux et du salaire minimum. Des questions telles que la privatisation des entreprises publiques ou encore l'adhésion à l'UE ne font pas l'objet d'accords ; en outre, ce tripartisme fonctionnant au niveau national s'avère incapable de créer des liens avec les autres niveaux de négociation, quand

³⁶⁶ Statistiques de l'OCDE consultées le 14 janvier 2014 (<http://stats.oecd.org/>). Le taux de syndicalisation en Pologne a connu une remontée par la suite (21,5% en 2005) avant de décliner de nouveau (14,6% en 2010).

bien même ces derniers sont peu développés ; l'Etat reste maître du jeu dans le fonctionnement du système, réduisant au fur et à mesure le champ d'intervention des discussions tripartites (Bafoil, 2006b, p.452). Les acteurs représentant l'Etat au sein de la Commission utilisent celle-ci pour transmettre les informations que souhaite diffuser le gouvernement aux partenaires sociaux ; du reste, la forte collusion entre les organisations syndicales au niveau central et les partis politiques brouillent le travail de la Commission (Sissenich, 2005, p.172-173).

4.3.3. Négociations sectorielles et dans les entreprises

Au niveau des secteurs, il existe peu de processus de négociation collective, et peu d'accords sont conclus. De manière générale, les réseaux de dialogue social indépendants dans les futurs « nouveaux Etats membres » sont peu développés. Cela tient à différents facteurs : la grande diversité des entreprises existantes au sein d'un même secteur, qui se traduit par une grande variété de niveaux de salaires, en particulier entre entreprises nationales et multinationales ; l'explosion du nombre de petites et moyennes entreprises (PME), ensuite, et la faible représentation des syndicats déjà mentionnée. Cette dernière est renforcée par la liquidation ou la transformation de nombreuses entreprises et par l'importance croissante qu'a prise le secteur privé, dans lequel les syndicats peinent à se développer. En 2001, le secteur privé représente en effet 75% de l'emploi. Il se compose en grande part de petites voire de très petites entreprises dans lesquelles la présence d'un syndicat n'est pas obligatoire, l'essentiel des PME disposant de moins de neuf salariés³⁶⁷, tandis que les firmes occidentales qui ont investi en Pologne se sont limitées à l'application de mesures au niveau des entreprises, pas au niveau des branches. L'absence de tradition de négociation, déjà soulignée, l'absence ou la faiblesse d'un échelon administratif intermédiaire entre le central et le local, ont également joué contre l'établissement de négociations sectorielles. Lorsque des accords sont conclus, ils couvrent donc un nombre réduit de salariés et sont par ailleurs de portée limitée, concernant, encore une fois principalement les salaires et les bonus de salaires. Des questions cruciales telles que le temps de travail, les heures supplémentaires, les types de contrats, la santé et la sécurité au travail ou encore l'articulation travail-famille ne sont pas couvertes par le dialogue social sectoriel (Vaughan-Whitehead, 2005, p.36-37).

³⁶⁷ Dix salariés sont nécessaires au minimum pour créer un syndicat dans une entreprise en Pologne, d'après la loi du 23 mai 1991 sur les organisations syndicales (Dz.U. 1991 Nr 55 poz. 234).

Cependant, ce n'est pas davantage au niveau des entreprises que les accords ou conventions sociales ont vu le jour : en raison, tout d'abord, de la multiplication et de l'éclatement des PME déjà évoqué³⁶⁸ ; en raison, également, du déclin des entreprises d'Etat dans les secteurs dans lesquels les syndicats étaient particulièrement puissants, malgré leur résistance dans les domaines tels que l'industrie minière ou la cimenterie ; en raison, enfin, de la flexibilisation accrue des conditions de travail et de la multiplication des formes d'emploi, parmi lesquelles le contrat civil, type de contrat permettant l'auto-emploi mais qui n'est pas concerné par le dialogue social³⁶⁹. En outre, dans certaines entreprises occidentales implantées en Pologne ou dans les autres pays d'Europe postcommuniste, les conditions de travail appliquées aux salariés témoignent du peu de cas que leur font les investisseurs internationaux, attirés par l'existence d'une main d'œuvre bon marché, par l'absence de contraintes sociales et l'absence de syndicats, et qui n'ont donc pas intérêt à les encourager (Bafail, 2006b, p.456). En final, l'emploi et les conditions de travail relèvent souvent du seul ressort de l'employeur et de son pouvoir discrétionnaire.

4.3.4. Echec du processus d'adhésion à l'UE pour le dialogue social

Le processus d'adhésion à l'Union européenne n'a pas permis de promouvoir davantage le dialogue social dans les pays d'Europe centrale et orientale, malgré l'opportunité qu'il représentait. Le dialogue social fait en effet partie des quatre dimensions de la politique d'emploi européenne soulignées précédemment, avec le *hard law*, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et l'utilisation du FSE. Le résultat du processus d'adhésion dans ce domaine a été très mitigé. Selon Sissenich (2005), la faible participation des partenaires sociaux au processus d'adhésion a deux causes principales : le manque de ressources et l'attitude ambiguë de l'Union européenne (Sissenich, 2005, p.174). Confrontés à la complexité de la reprise de l'acquis communautaire dans leurs pays, les partenaires sociaux ont manqué de ressources financières et techniques pour peser en même temps sur le cours des négociations ; par ailleurs, la Commission européenne et les Etats membres n'ont pas considéré cette question comme étant déterminante pour l'intégration, à l'instar de tout ce qui relève du *soft law* ; les multiples recommandations et rapports ont

³⁶⁸ En moyenne, en 2000-2001, les micro-entreprises comptent deux salariés. Elles agissent principalement dans le secteur du petit commerce et de la réparation, des services immobiliers et des services aux entreprises [voir chapitre IV].

³⁶⁹ Le contrat civil, comme son nom l'indique, n'est pas régi par le Code du travail.

alimenté le flou autour de ce qui pouvait être attendu, tandis qu'a manqué une base juridique au dialogue social dans l'acquis communautaire (Bafoil, 2006, p.459). Dès lors, les opportunités d'intervenir pour les partenaires sociaux et la société civile d'Europe centrale et orientale ont été limitées. Au contraire, le processus d'adhésion à l'UE aurait affaibli encore davantage les relations Etat-société dans les pays candidats, en renforçant le premier au détriment de la seconde :

« [...] the EU rewards intergovernmentalism while urging organized interests to get involved. Rather than offer alternative points of leverage for NSAs³⁷⁰, EU accession has reinforced domestic weaknesses in state-society relations » (Sissenich, 2005, p.175).

4.3.5. Conséquences au niveau local

La faible présence des syndicats aussi bien au niveau individuel (entreprises) que sectoriel se traduit par l'absence de liens entre ces derniers et l'administration du travail au niveau local. Les PUP, en particulier, ne sont pas amenés à coopérer avec des syndicats, mais plutôt directement avec les entrepreneurs. Cette coopération s'exprime à travers certaines missions des PUP décrites précédemment, dans lesquelles ceux-ci prennent en charge tout ou partie du coût d'embauche du chômeur, qu'il s'agisse d'un emploi subventionné, d'une aide à la création de poste, ou encore de travaux d'intervention, ou qu'il s'agisse d'un stage. Cette coopération indirecte avec les employeurs découle de l'orientation prise par la politique d'emploi sous l'effet de l'UE, qui oblige les PUP à développer davantage les mesures actives de lutte contre le chômage et de garantir au maximum l'efficacité de leurs actions. Elle implique cependant de différencier les chômeurs selon qu'ils paraissent employables ou non par les entreprises locales : dès lors, seront orientés en priorité vers les mesures actives les chômeurs susceptibles d'être embauchés à l'issue de l'expérience d'emploi ou de stage, tandis que les autres, les « non employables », se voient relégués vers le système d'aide sociale. En témoigne le transfert de la responsabilité des travaux publics des PUP aux communes, signifiant que les recrutés vont l'être auprès de l'assistance sociale dont les communes ont la charge.

4.4. La société civile

La question du rôle et de l'importance de la société civile dans les pays de l'Europe postcommuniste a suscité débats et réflexions dans la recherche occidentale, lorsque s'est imposé le constat de leur faible présence. Ce constat venait contrecarrer les

³⁷⁰ NSA : Subnational actors (acteurs infranationaux).

illusions occidentales, selon lesquelles les sociétés civiles centre- et est-européennes auraient fleuri après 1989 et auraient soutenu les processus de consolidation démocratique. La première hypothèse attachée à la société civile est en effet qu'elle est un gage de démocratie et d'autonomie des citoyens face à l'Etat³⁷¹. Cette hypothèse a été contredite dans la plupart des Etats centre-européens, qui bien qu'ayant des sociétés civiles « faibles », n'en sont pas moins devenues, très rapidement, des démocraties consolidées. Dans ces pays, la faiblesse de la société civile n'a donc pas menacé l'installation et le maintien de la démocratie. Dès lors, la question du lien entre société civile et démocratie, de même que l'expression du rapport citoyens-Etat telles qu'elles étaient pensées à l'Ouest, se sont avérées inopérantes dans les pays postcommunistes et ce pour des raisons historiques mais également contemporaines.

La spécificité de l'expérience communiste et des politiques qui l'ont suivie sont à l'origine, en effet, du peu de regroupements sous forme d'organisations ou d'associations après 1989 : ainsi, Marc Morjé Howard (2002) remarque que tous les pays ayant vécu l'expérience communiste se trouvent dans la même situation sur ce point, tandis que des pays non européens dits « post autoritaires » présentent des traits communs (certains pays d'Asie du sud-est, d'Amérique du sud, ou encore l'Afrique du sud), de même que les démocraties déjà anciennes d'Europe et d'Amérique du nord. C'est donc bien que le degré d'intensité de la société civile est conditionné par l'expérience politique passée et en particulier, par la liberté – ou l'obligation – conférée aux citoyens d'adhérer à des structures collectives. Sur ce point, les régimes communistes ont été les plus autoritaires, refusant toute forme d'organisation collective privée ou indépendante, et imposant aux citoyens de s'engager dans des organisations à la solde de l'Etat. Cette participation imposée s'est traduite par un sentiment de méfiance des populations à l'égard de toute forme d'organisation collective, également perçue comme illégitime, d'où le refus de s'engager à nouveau après 1989. Par ailleurs, d'après Howard (2002), une seconde explication tient à la persistance des liens privés (amis, famille) durant l'époque communiste, en réaction à la forte politisation de la sphère publique mais aussi à la pénurie de biens de consommation courante, qui a suscité des formes

³⁷¹ La société civile peut être perçue, entre autres, comme « le vecteur de la consolidation démocratique [...]. Elle est le creuset où se forment les nouvelles élites. Elle semble ainsi entretenir une relation étroite avec la bureaucratie légale, puisque la règle de droit propre à l'Etat démocratique garantit la liberté sous toutes ses formes collectives aux individus, qui, en retour, assurent la légitimité des institutions démocratiques » (Bafoil, 2006b, p.474).

d'approvisionnement parallèles (Howard, 2002, p.162). Ces cercles privés sont demeurés intacts après la chute du communisme, car bénéficiant, eux, d'une forte légitimité. Enfin, une troisième explication à la faiblesse des sociétés civiles dans les pays postcommunistes réside dans la déception ou la désillusion qu'ont provoquée chez les citoyens certains changements économiques ou politiques de l'après 1989, tandis que les tous premiers mois de la transition avaient suscité euphorie, espoir ou même idéalisme (Howard, 2002, p.163).

Ces explications sont plausibles dans le cas polonais, cependant l'héritage laissé par le communisme n'est pas seulement constitué de formes collectives imposées. Des organisations indépendantes ont existé du temps de la Pologne populaire, surtout après 1956 avec la période de déstalinisation qui s'est traduite par un certain « dégel » politique, soit un relatif assouplissement du régime. C'est d'ailleurs à partir de cette date que l'Eglise put agir à nouveau librement, de même qu'ont pu se développer plusieurs associations caritatives. D'autres organisations, dont certaines existaient déjà avant la seconde guerre mondiale, purent reprendre leurs activités. De même, de grandes organisations contrôlées par l'Etat au niveau national possédaient des branches locales indépendantes (organisations agissant dans le domaine du tourisme et de la protection du paysage, mais aussi l'Union des combattants pour la liberté et la démocratie, seule organisation formelle d'anciens combattants autorisée par le régime). On trouvait aussi en milieu urbain des organisations regroupant des « amis » de la ville ou de telle région, cultivant les traditions et l'histoire locale. Enfin, à partir du milieu des années 1970, le mouvement civil indépendant a pris la forme d'un mouvement ouvrier, avec la création du comité de défense des ouvriers (KOR), puis le syndicat Solidarność en 1980. Ils ont été accompagnés de nombreuses autres initiatives à caractère politique désormais (universités d'été, presse et maisons d'édition souterraines, etc.), auxquelles se rallièrent intellectuels et artistes, et que soutint l'Eglise catholique. A partir des années 1980, le mouvement civil en Pologne se posa ouvertement comme une force d'opposition à l'Etat, et non pas, comme dans les pays occidentaux, comme un pouvoir agissant à côté de l'Etat et avec son soutien. C'est d'ailleurs là un trait majeur des sociétés centre- et est-européennes complétant les explications fournies par Howard : celles-ci se sont définies dans un rapport de rivalité avec les autorités étatiques, et non pas comme un pouvoir complémentaire potentiel. Le passage à un contexte de démocratie a bouleversé la donne et permis en

théorie la formation d'une société civile correspondant aux critères occidentaux, à savoir, se situant hors des cercles privés ou familiaux et hors de revendications politiques à l'égard de l'Etat.

Malgré les différences Est-Ouest en termes d'expérience mais aussi, de ce que signifie la société civile, l'Union européenne a, dès le début des années 1990, encouragé leur consolidation dans les pays candidats à l'adhésion, par l'intermédiaire de différents programmes (programme LIEN et Partenariat entre 1993 et 1999, programme ACCESS PHARE entre 2000 et 2002), visant à impliquer les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations sans but lucratif dans des projets portant sur l'insertion sociale, la santé publique, la protection de l'environnement ou le développement socioéconomique³⁷². A partir de 2004, les interventions des fonds structurels comme le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds européen de développement régional (FEDER) attendront la participation de la société civile (ONG, associations, fondations) dans la mise en œuvre des projets. Ces encouragements n'ont cependant pas empêché le « tiers secteur » de suivre son propre mouvement, celui d'une rapide croissance initiale (1989-1993) puis d'une phase de stagnation jusqu'en 2001, et enfin d'un renouveau. En Pologne, les conditions juridiques encadrant l'organisation de la société civile n'ont d'ailleurs été mises en place définitivement qu'en 2003, avec la loi sur les activités d'utilité publique et le volontariat³⁷³. Celle-ci définit de manière assez large ce que sont les organisations non gouvernementales, incluant aussi bien les syndicats que des organisations économiques et professionnelles ; elle permet également le transfert de ressources financières aux ONG dans le cadre de missions publiques qui leur sont déléguées par des ministères ou des collectivités locales. Après l'intégration de la Pologne dans l'UE, le gouvernement polonais élaborera plusieurs stratégies de soutien au développement de la société civile.

Si après la chute du communisme un grand nombre d'associations mises en place avant 1989 ont disparu, certaines ont malgré tout perduré (organisations sportives, de loisirs, organisations culturelles, religieuses). De nouvelles se sont créées également

³⁷² Le programme ACCESS PHARE a représenté un total de 20 millions d'euros, dont 5,575 versés à la Pologne (Commission européenne, Direction générale de l'agriculture. <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-fr/euro/p15-3.htm>).

³⁷³ Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873.

dans de nouveaux champs comme l'éducation, l'assistance sociale ou la santé, témoignant des carences de l'Etat et des communes dans la fourniture de ces services. En 2004, on compte en Pologne 45.891 associations et 7.210 fondations, auxquelles il faut ajouter environ 14.000 groupes de pompiers, plus de 3.500 organisations sociales (parents d'élèves, chasseurs, etc.), plus de 17.000 syndicats, plus de 15.200 unités religieuses, et plus de 5.500 organisations économiques ou professionnelles ; au total, environ 109.000 organisations composent le tiers secteur³⁷⁴. L'essentiel des organisations enregistrées agit dans le sport, la récréation et le tourisme (près de 40%), suivi par la culture et l'art (12%), l'éducation (un dixième des organisations), les services sociaux et l'aide sociale (un dixième), la santé (8%) et enfin le développement local (environ 6%)³⁷⁵. Les structures associatives (plus de quinze membres) sont de petite taille, la moitié n'ayant pas plus de 42 membres, un quart ayant plus de 90 membres et seules 5% comptant plus de mille membres³⁷⁶.

Le principal problème du tiers secteur, à la veille de l'adhésion de la Pologne à l'UE, est son financement. Au début des années 2000, le financement public (collectivités territoriales et Etat), qui représente près de 30% du budget des organisations, diminue chaque année, ce qui se traduit par un appauvrissement des structures. En 2001, 15% des organisations ont un budget annuel inférieur à mille zlotys ; elles sont 21% en 2003. Plus de 22% des structures ont un budget de plus de 100.000 zlotys en 2001, et moins de 21% en 2003³⁷⁷. Dans ce contexte de manque de ressources et de baisse des subventions publiques, les fonds européens vont donc représenter une opportunité non négligeable.

Cette opportunité suppose l'établissement, si ce n'est de partenariats, au moins d'échanges entre les ONG et le secteur public. Or, les coopérations entre le tiers secteur renaissant et les administrations publiques sont limitées, en général à de l'échange d'information ou à du financement accordé par les administrations pour la réalisation de missions. Plus rarement sont mis en place des programmes en commun. Dans tous les cas, ces coopérations ne se situent pas dans le champ de l'emploi mais dans les principaux domaines d'action des ONG (sport, culture, protection de l'environnement, développement local, etc.). Avant l'intervention des fonds, les

³⁷⁴ Ministère de la politique sociale, 2005, p.8.

³⁷⁵ Ibid., p.9.

³⁷⁶ Ibid., p.10.

³⁷⁷ Ibid., p.10.

actions pour l'emploi localement ne font pas intervenir les organisations non gouvernementales.

CONCLUSION

Ce chapitre a retracé la construction de la politique d'emploi de la Pologne dans les années 1990 et jusqu'au moment de son adhésion à l'Union européenne.

Un premier constat s'impose quant au caractère fortement idéologique de cette construction, qui imprègne autant les choix opérés par les gouvernements que les acteurs impliqués (les institutions locales). D'emblée, le choix qui a été fait par le premier gouvernement postcommuniste a consisté à opter pour une approche néolibérale de réformes, imprégnant, comme toutes les autres politiques, la politique d'emploi et plus généralement la politique sociale. Dans la politique d'emploi, l'adoption de réformes libérales favorisant entre autres l'activation ou l'incitation à l'activité des individus, suppose de les mettre en concurrence sur le marché de l'emploi. Partant, cela se traduit, au niveau des représentations, par la distinction entre ceux qui sont actifs, employables, qui « font des efforts » ou font preuve d'initiative, et les « autres », considérés comme passifs, manquant de volonté voire souhaitant pertinemment rester dans leur situation. En Pologne, cette conception s'insère facilement dans celle déjà en vigueur, qui est mise à jour dès la chute du communisme en réaction à celui-ci, à propos du statut de chômeur ou de pauvre, pour le moins ambigu. En effet, dans la représentation nationale, le chômage et la pauvreté sont d'un côté perçus comme indépendants de la volonté des individus, car liés aux transformations du marché du travail, et donc à des faits structurels. Ces individus divers et variés, frappés malgré eux de chômage ou de pauvreté, sont aussi des individus auxquels il est légitime d'apporter une aide ou un secours. Le secours à apporter aux pauvres est d'ailleurs soutenu par la tradition catholique et les associations religieuses avant 1989 l'avaient pris en charge, témoignant des carences de l'Etat communiste. D'un autre côté, une partie de ces pauvres et de ces chômeurs d'après 1989 le sont « volontairement », car il existe un consensus entre les différentes parties prenantes (autorités centrales et locales) selon lequel celui qui veut vraiment travailler trouve du travail. Cette conception découle du comportement de débrouille privée qui s'était développé parallèlement à la sphère publique durant le communisme, cette dernière étant synonyme d'illégitimité, de manque de liberté mais aussi de médiocrité (par exemple en termes de fourniture de biens de consommation).

Dès lors, l'ambition théorique des gouvernements est de réduire le nombre de « passifs » et de favoriser ceux qui font preuve d'initiative individuelle et de volonté d'entreprendre. D'où, nous le verrons plus loin, l'encouragement marqué à l'auto-entrepreneuriat dans les années 1990. Derrière cette image, se dessine celle de l'individu privé qui a triomphé de l'histoire écoulée (les quarante années de communisme), à l'inverse de l'individu façonné par l'Etat (communiste), qui en est devenu dépendant et ne fait qu'alourdir sa charge. Les ouvriers des anciennes fermes d'Etat (PGR) sont devenus les représentants type de cette catégorie de personnes considérées comme volontairement passives et témoignant d'une attitude de réclame à l'égard de l'Etat, via le système d'aide sociale.

En même temps, les contraintes structurelles fortes que sont le chômage et la pauvreté ont mis à mal les ambitions des gouvernements envers une approche néolibérale de la politique d'emploi, de même que le retard pris dans la politique de décentralisation, qui n'a pas favorisé la modernisation des services publics de l'emploi vers davantage d'autonomie et de souplesse. Dès lors, les mesures passives ont continué de prédominer dans l'emploi, au détriment des mesures actives. Cela n'a fait qu'entretenir les clivages qui façonnent les représentations, entre chômeurs ou pauvres légitimes d'un côté, illégitimes de l'autre ; entre actifs et entrepreneurs d'un côté, passifs et dépendants de l'autre. Ces clivages ne feront que persister, en particulier chez les acteurs des services publics de l'emploi et de l'aide sociale, qui vont devenir à partir de 2007 des acteurs majeurs de la mise en œuvre du Fonds social européen (FSE). Leur action sera fortement conditionnée par ces représentations héritées de l'histoire communiste mais aussi, en réaction à cette dernière, de l'idéologie qui a dominé durant la période de transition/transformation.

Pour autant, l'adhésion à l'UE se traduit par un début d'adaptation des structures nationales aux exigences européennes, malgré le grand décalage structurel et institutionnel qui sépare un pays comme la Pologne du reste de la communauté, et le peu de place accordée à l'emploi dans les priorités nationales. Face aux besoins en termes d'infrastructures notamment, ce qui relève du social est en effet loin d'être prioritaire. L'adaptation aux normes européennes va dans le sens d'une mise en conformité avec le référentiel de marché, et se traduit par la réalisation de programmes pluriannuels, l'accélération des mesures d'activation et de ciblage, des dispositifs d'incitations à l'emploi, la territorialisation et l'individualisation des actions, ou encore un mouvement d'hybridation des acteurs. Sur ce dernier point

toutefois, certains acteurs attendus sont totalement absents ou exclus du système : les syndicats et la société civile. Ce mouvement d'adaptation, du reste, ne résout pas d'emblée le maintien d'une forte composante passive.

De ce fait, à partir de 2004 et l'intervention du FSE, les défis restent nombreux, en termes de mesures à mettre en œuvre, d'adaptation des acteurs locaux à cette nouvelle politique et à la gestion des fonds, ou encore, de gouvernance de l'emploi (relations et coopérations entre les différents intervenants). Cette dernière intervient en parallèle d'un processus de décentralisation qui s'accélère aussi dans la perspective de l'adhésion à l'UE, tout en respectant l'héritage et la logique nationale.

Chapitre II : Réforme territoriale et politique régionale : vers la gestion des fonds structurels

INTRODUCTION

Notre second chapitre aborde la mise en place de la réforme du territoire et de la politique régionale en Pologne dans les années 1990. De cette construction et de ses fondements a résulté un système de relations particulier entre les acteurs intervenant dans les différentes politiques qui ont été progressivement territorialisées, comme la politique d'emploi. La territorialisation de cette dernière a d'ailleurs été renforcée sous l'effet du FSE, et particulièrement à partir de 2007. Or, comme nous l'avons souligné dans la conclusion précédente, un rôle important est confié aux services publics rattachés à différents niveaux de gouvernance infranationale dans la gestion et la réalisation des programmes du FSE (services publics de l'emploi dans les régions et les *powiaty*, aide sociale au niveau des communes). Ces acteurs expriment tous un rapport particulier à l'Etat qui visiblement ne fait pas qu'imprégner leurs actions, mais les conditionne véritablement ; c'est donc la question du rôle de l'Etat et du lien qu'il entretient avec chacun de ces acteurs qui motive ce chapitre. Cette question ne peut être saisie qu'en revenant sur les mesures de décentralisation telles qu'elles ont été réalisées durant la décennie 1990, et sur la politique régionale qui en a résulté : c'est à ce moment-là que l'Etat a décidé de la place qu'il entendrait conserver et de celle qu'il voudrait bien conférer aux échelons décentralisés pour la réalisation de l'action publique. Cette décision a témoigné d'une combinaison inédite entre respect des traditions nationales et adaptation aux exigences européennes. Vers la fin des années 1990, en effet, la perspective d'adhésion à l'UE nécessite d'accélérer les réformes du territoire, afin de mettre en place et de reconnaître des échelons décentralisés capables de recevoir et de gérer les fonds structurels. Ces derniers supposent de faire évoluer les rapports de gouvernance vers plus de participation des acteurs infranationaux et moins d'intervention de l'autorité étatique.

L'impact de la pression à l'adaptation exercée par l'UE va cependant être limité. Ce chapitre analyse donc aussi le succès mitigé de l'UE à orienter les changements dans un pays aussi décalé sur le plan institutionnel que l'est la Pologne, quelques années avant son adhésion.

Dans un premier temps (I), nous revenons sur l'évolution de la gouvernance de l'action publique dans le cadre du référentiel de marché ; ce dernier encadre, rappelons-le, les politiques européennes et constitue la norme à laquelle la Pologne va progressivement (devoir) se conformer. Pour autant, s'agissant de la réforme du territoire, les mesures engagées dans les années 1990 vont témoigner du poids déterminant de facteurs domestiques (acteurs politiques et héritages historiques) et donc d'une influence limitée de l'Union européenne (II). Les tensions inhérentes à ces mesures et au résultat obtenu vont conditionner la formation de la politique régionale à partir des années 2000, ce qui ne sera pas sans conséquence sur le degré d'autonomie des acteurs locaux et sur leur positionnement dans la gouvernance des fonds structurels (III).

1. REFERENTIEL DE MARCHE, TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE EUROPEENNE

Avec l'avènement du référentiel global de marché qui représente, depuis, la nouvelle orientation générale de l'action publique, les transformations affectant les différentes politiques ont reposé, entre autres, sur des changements d'échelle territoriaux : en effet, les politiques publiques s'inscrivent désormais dans des cadres territoriaux divers et imbriqués - qu'ils soient régionaux, départementaux, communaux, etc. -, eux même étant pris dans des contraintes globales (mondialisation) et européennes.

La multiplication de ces échelles d'action a été renforcée et légitimée, au sein des Etats, par les politiques de décentralisation qui ont permis aux collectivités territoriales de gagner en autonomie, par l'intermédiaire de transferts de compétences et de moyens financiers et administratifs ; dans plusieurs Etats de l'Union européenne par ailleurs, des réformes territoriales ont été engagées dans les années 1990 (fusions de communes, intercommunalité), dans l'idée de rationaliser et de mutualiser les moyens existants, et d'aboutir à une plus grande efficacité de l'action publique. Ces politiques vont de paire avec la recherche d'une plus grande proximité de l'action publique avec les citoyens et d'une montée en puissance des acteurs privés, quel que soit le niveau de territoire et le secteur concerné. Elles nécessitent, de ce fait, une modification des pratiques traditionnelles des acteurs domestiques :

« [...] si les processus de changement d'échelle peuvent ouvrir des espaces de jeu, ils s'imposent aussi aux acteurs comme une contrainte, dans la mesure où ils correspondent à une modification de la règle du jeu » (Muller, 2009, p.113).

Sur ce point, la multiplication des échanges entre territoires s'accompagne de la mise en place de nouveaux dispositifs procéduraux – tels que divers types de contrats³⁷⁸, le partenariat public-privé – et l'utilisation de nouveaux instruments de gestion et d'évaluation (*benchmarking*, audit, contrôle qualité, etc.) (Hassenteufel, 2008, p.234). L'impact de ces évolutions a déjà été souligné plus haut dans le cas des politiques d'emploi. De manière générale, elles supposent une redéfinition de la relation centre-périphérie et donc du rôle de l'Etat, dans sa fonction de contrôle et de garant de l'action publique.

Cette dernière a été et est toujours remise en cause, en outre, par l'importance croissante qu'a prise la CEE/UE, en particulier depuis l'Acte unique de 1986. A partir de cette date en effet, l'élargissement de l'agenda européen ne cesse de s'accélérer. En parallèle, à partir des années 1990, la gouvernance européenne évolue vers plus de souplesse et de flexibilité, impliquant de manière croissante divers niveaux de gouvernement (Etats membres, régions) et des acteurs publics comme privés. La notion de gouvernance, qui s'applique à des niveaux multiples, sera entérinée en 2001 par l'Union européenne dans le Livre Blanc sur la gouvernance européenne³⁷⁹. L'intervention croissante des territoires au niveau européen s'inscrit dans le cadre d'une reconnaissance des collectivités territoriales, qui se manifeste à travers la politique de cohésion, le principe de subsidiarité, l'instauration du Comité des Régions par le traité de Maastricht³⁸⁰, et enfin, la signature, par les Etats membres, de la Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée par le Conseil de l'Europe en 1985.

³⁷⁸ En France, on peut citer par exemple les contrats de développement territorial, contrats de pays, ou encore les contrats de projets Etat-région (anciennement contrats de plan Etat-région) (Hassenteufel, 2008, p.232).

³⁷⁹ Commission des Communautés européennes. *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001.

³⁸⁰ Mis en place en 1994, le Comité doit être consulté au niveau européen de manière obligatoire sur certains domaines qui concernent directement les collectivités locales (transport, éducation, formation professionnelle, fonds structurels), et de manière facultative lorsque les instances européennes – Parlement, Commission ou Conseil – le jugent nécessaire. Le traité de Lisbonne (2009) élargira ses domaines de compétences. Les activités et l'existence du Comité des Régions découlent de trois principes de base dont il surveille l'application : la subsidiarité, la proximité (transparence du mode de fonctionnement des autorités nationales, régionales et locales pour le citoyen), et le partenariat (participation de l'ensemble des échelons institutionnels au processus de décision).

2. LES REFORMES TERRITORIALES POLONAISES : IMPACT LIMITE DE L'UNION EUROPEENNE, POIDS DES ACTEURS DOMESTIQUES

Dans les pays candidats à l'élargissement de 2004, en particulier chez ceux dits de la « première vague » (Pologne, Hongrie, République tchèque, Estonie, Slovénie, auxquels s'ajoutera Chypre), la plupart des réformes territoriales sont engagées à la fin des années 1990. En Pologne, la réforme du territoire entre effectivement en vigueur en 1999. Compte-tenu de l'ouverture déjà amorcée du processus de préadhésion, à ce moment là, il s'est avéré pertinent de questionner l'impact de l'UE sur les réformes territoriales entreprises. L'intervention de l'UE en la matière s'est inscrite dans le cadre de la conditionnalité politique et de celui de la reprise de l'acquis communautaire relatif à la politique régionale. Dans le cas polonais, l'une et l'autre de ces interventions (conditionnalité politique, acquis communautaire) se sont avérées relatives, remettant en cause l'idée d'une relation de cause à effet, suivant un processus *top-down* classique, entre exigences communautaires et changements au niveau national. En effet, dans les deux cas, les acteurs domestiques ont joué un rôle significatif dans les transformations, conservant la mainmise sur le rythme et le contenu des réformes ; dans le second cas, par ailleurs, la Commission européenne s'est montrée tantôt floue, tantôt ambiguë et contradictoire quant aux exigences posées en matière de réforme territoriale. En final, le résultat observé a suivi une trajectoire *path dependent*, qu'il s'agisse de la configuration territoriale obtenue ou des capacités institutionnelles des acteurs domestiques.

2.1. Exigence d'autonomie locale dans le cadre de la conditionnalité politique

Si la conditionnalité politique posée par l'UE aux pays candidats bien avant l'engagement des négociations d'adhésion a reposé avant tout sur l'existence d'un régime démocratique au niveau national dans chacun de ces pays, l'UE a également encouragé la reconnaissance légale et institutionnelle d'un niveau local autonome comme gage supplémentaire de démocratie, son existence étant censée garantir la liberté d'expression de tous les acteurs tout en favorisant, à terme, l'émergence d'une société civile organisée. Ces principes s'appuient sur ceux de la Charte européenne de

l'autonomie locale du Conseil de l'Europe de 1985³⁸¹. Celle-ci définit les principes concrets de l'autonomie et de la démocratie locale, que sont la reconnaissance légale (et de préférence constitutionnelle) des collectivités locales, de leur pouvoir de s'administrer librement, par l'intermédiaire d'assemblées élues au suffrage universel, d'être indépendantes, d'avoir des compétences propres définies par la loi, et de disposer des moyens financiers et humains nécessaires à l'exercice de ces compétences. L'objectif de ces principes est d'instaurer une proximité entre les citoyens et les institutions qu'ils côtoient au quotidien, de créer une administration décentralisée qui puisse répondre à leurs besoins, et enfin, que les citoyens puissent percevoir directement les effets de l'action publique.

En Pologne, les premières réformes ont été entreprises dès la chute du communisme. Elles résultent alors d'une volonté réelle du premier gouvernement post-89 de rétablir la démocratie, en particulier au niveau local. La construction de la démocratie locale est ainsi l'un des objectifs majeurs du gouvernement de Tadeusz Mazowiecki, qui expose d'emblée son intention de restaurer l'autonomie des collectivités, mise à mal pendant plus de quarante années de « centralisme démocratique » (Bafoil, 2006, p.285), et bien plus si l'on considère également la période historique des partages. Pour ce faire, une réflexion est engagée très tôt quant à une nécessaire régionalisation du territoire et aux modalités de sa mise en œuvre. La Pologne développe une conception de la région proche de celle qui a trait en Europe occidentale, et en ce sens, se montre pionnière parmi les pays d'Europe centrale et orientale alors en transition vers la démocratie et l'économie de marché.

Cependant, la question du rétablissement de l'autonomie territoriale, de même que le pluralisme politique, a été présente sur la scène politique polonaise dès le début des années 1980. Elle a fait partie, en effet, des revendications du syndicat Solidarność, qui dès cette époque, s'est interrogé sur les modèles d'administration du territoire. Durant sa période de légalité (1980-1981), le syndicat publie un programme dont la

³⁸¹ Les Etats signataires y reconnaissent que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ; [...] que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ; [...] que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ; [...] que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ; [...] que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ; [...] que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission » (Conseil de l'Europe. *Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, 15 octobre 1985. Disponible sur : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/122.htm>).

thèse 21 appelle à des élections libres au niveau des collectivités infranationales, qui bénéficieraient également du droit de lever des impôts (Ferry, 2003, p.1105 ; Lhomel, 2007, p.350). La question de l'autonomie territoriale est par la suite intégrée dans les négociations de la Table Ronde entre le syndicat et les autorités communistes, en 1988-1989. Autrement dit, à la chute du communisme, l'idée de réinstaller la démocratie au niveau local et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir - politique de régionalisation et de décentralisation notamment - résulte autant des acteurs nationaux que de l'influence de la Communauté européenne : ils s'inscrivent dans le souci général de restaurer et de préserver la souveraineté du territoire, tout en allant dans le sens du « retour à l'Europe ». Ces questions deviennent par la suite une nécessité au moment du lancement des négociations d'adhésion de la Pologne à l'UE. L'exigence européenne en la matière s'inscrit désormais en termes d'action publique et dans la perspective des fonds structurels.

2.2. L'exigence de réforme territoriale dans le cadre de l'acquis communautaire

La reprise du chapitre 21 de l'acquis communautaire, qui s'effectue en Pologne entre 2000 et 2002, comporte deux dimensions : 1) la création d'unités territoriales conformes à la nomenclature NUTS, qui permettra d'affecter chaque région, de niveau NUTS 2, à l'un des trois principaux objectifs encadrant l'allocation des fonds structurels à l'époque ; sur ce point, l'ensemble des régions centre et est-européennes apparaît éligible à l'objectif 1 d'alors, qui s'applique aux régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire ; 2) l'existence d'une capacité administrative suffisante de la part des acteurs infranationaux, pour la réalisation des principes régissant les fonds structurels, en particulier ceux de programmation - réalisation de programmes pluriannuels comprenant des procédures de monitoring, d'évaluation et de financement - et de partenariat, et d'une capacité de financement permettant de respecter le principe d'additionnalité³⁸².

³⁸² Les trois principes de la politique régionale européenne que sont la régionalisation, le partenariat et la programmation requièrent selon Ian Bache (2010) l'adoption par les Etats de caractéristiques propres aux *compound polities*, que Vivien Schmidt (2006) oppose aux *simple polities*. Ces derniers suggèrent que le pouvoir et l'influence sont concentrés à un seul niveau de gouvernance (cas des pays dans lesquels le système de représentation est majoritaire, le processus de *policy-making* est étatique, la structure de l'Etat, unitaire), les premiers signifiant au contraire l'interaction de plusieurs niveaux de gouvernance (Etats qui combinent système de représentation proportionnelle, processus de *policy-making* corporatiste, structures régionalisées ou fédérales) (Bache, 2010, p.1-2 ; Schmidt, Vivien. *Democracy in Europe*, Oxford : Oxford University Press, 2006, p.227). Dans ce cadre, la régionalisation renvoie à la dimension verticale du système de gouvernance à niveaux multiples, tandis que les principes de partenariat et de programmation renvoient à des dimensions à la fois horizontales et verticales (Bache, 2010, p.7).

Sur ces deux points, l'important décalage existant entre la situation polonaise et ce qu'implique la reprise de l'acquis communautaire en matière régionale crée une pression à l'adaptation non négligeable à partir de 1997-1998, pression cependant insuffisante pour expliquer le résultat obtenu, d'autant que les injonctions de la Commission européenne manquent de clarté. Le maillage territorial choisi en 1998 est autant la conséquence d'un compromis trouvé entre les différents intérêts politiques qui s'expriment alors au niveau national et infranational, que de la nécessité de remplir les prérequis européens. De même, malgré l'apport des fonds de préadhésion, la préparation des institutions et administrations territoriales à la réception des fonds structurels est entravée par le maintien d'un système toujours très hiérarchique et centralisé (suivant en cela sa trajectoire historique), qu'encourage par ailleurs la Commission européenne à compter de 1997.

2.2.1. L'existence d'un décalage territorial et institutionnel

En Pologne, une première loi significative, la loi du 8 mars 1990 sur la collectivité territoriale, a réhabilité le niveau communal en posant le principe de sa libre administration et en dotant les communes de la personnalité juridique³⁸³. L'avancée est certaine par rapport à l'ancien système, puisque les institutions locales, pour la première fois, disposent d'une réelle autonomie juridique et financière, ainsi que pour la gestion des affaires locales ; leur mode de fonctionnement est par ailleurs démocratique, fondé sur le pluralisme électoral et l'instauration d'organes de pouvoir (le conseil communal et le bureau de la commune) ; leur champ d'action est étendu à un degré encore jamais atteint : les services publics tels que l'éducation élémentaire, la culture, le sport, l'aide sociale ou encore les infrastructures sont désormais sous leur responsabilité. Pour la première fois, enfin, les collectivités ont la possibilité de faire contrepoids au pouvoir central, tandis que jusqu'alors la fonction des organes locaux - qu'ils soient politiques, économiques ou sociaux - n'était que d'accepter et d'exécuter les ordres de l'Etat. La commune sera reconnue comme l'unité territoriale de base dans la Constitution du 2 avril 1997 qui, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, consacre le principe de l'autonomie de l'administration locale et définit les relations entre cette dernière et les autorités centrales (Maurel, Halamska, 2006, p.75). En mai 1990, les élections organisées au

³⁸³ Cette loi ne réorganise pas le découpage des communes, qui reste le même que précédemment ; le changement n'est que de l'ordre de l'autonomie et des compétences qui leur sont accordées (Gorzalak, 2001, p.2).

niveau local sont aussi les premières élections démocratiques de la Pologne d'après-guerre.

Bien que la loi de 1990 ait amorcé un processus de décentralisation, néanmoins, elle demeure insuffisante pour produire un réel changement dans la gestion publique. En effet, elle n'est suivie d'aucune autre mesure de même type, et aucun remaniement territorial n'est alors prévu. Le pays reste composé des quarante-neuf régions instaurées en 1975. Ces régions sont trop limitées géographiquement et trop faibles pour remplir de quelconques fonctions politiques ou économiques (Ferry, 2003, p.1100), et en particulier, pour assumer des responsabilités en matière de développement économique régional et de coopération internationale (Ferry, 2004, p.7). De nombreuses capitales régionales sont des villes de petite taille, dépourvues d'institutions culturelles, académiques, financières ou encore de centres de recherche (Gorzela, 2001, p.3). En outre, les régions demeurent dépendantes de l'Etat central. La loi du 22 mars 1990 conforte d'ailleurs ce système hérité du socialisme en faisant des régions, par l'intermédiaire du voïvode nommé par le Premier ministre et qui demeure donc l'acteur régional dominant, les entités représentantes du gouvernement central sur le territoire³⁸⁴. Contrairement aux communes, les régions ne disposent donc d'aucune autonomie de décision. Aussi demeure-t-il un vacuum politique et institutionnel entre l'Etat et les autorités communales (Ferry, 2004, p.7), et ce malgré l'introduction, par le gouvernement Mazowiecki, d'un niveau intermédiaire entre la région et la commune. Celui-ci, composé de 250 districts administratifs (*rejon*) vers qui sont déconcentrées certaines compétences régionales, prépare la future réhabilitation du *powiat*³⁸⁵.

L'autonomie des communes est cependant mise à mal, également, d'où un résultat mitigé pour cette première tentative de décentralisation. Le problème est principalement d'ordre financier. Six mois après l'adoption de la loi de mars 1990, les communes se voient restreindre leur droit à vendre ou louer les biens fonciers ou immobiliers auparavant propriété d'Etat, et qui leur a été transféré par la loi. La vente de ces actifs fixes est désormais supervisée par l'Agence nationale du patrimoine. Les

³⁸⁴ Loi du 22 mars 1990 sur les organes territoriaux de l'administration gouvernementale générale, Dz. U. 1990 n° 21 poz.123.

³⁸⁵ La création de ce niveau provisoire se traduit, dans la politique d'emploi, par la mise en place des bureaux locaux du travail (*rejonowe biura pracy*), auxquels succéderont, quand sera recréé le *powiat*, les bureaux du travail des *powiaty* (*powiatowe urzędy pracy*, PUP).

communes sont ainsi privées d'un moyen significatif de collecter des fonds et de s'autofinancer (OCDE, 1996, p.117). Par ailleurs, le contexte de récession économique sévère de ce début de décennie 1990 met en déficit la majorité des budgets communaux, alors que les collectivités locales se sont vues attribuer la responsabilité des services sociaux courants. Or, pour certains de ces services, notamment l'enseignement élémentaire, l'aide sociale ou les salaires des fonctionnaires, le volume des dépenses reste contrôlé par le pouvoir central, qui maîtrise une part importante de leur financement ; dès lors, les communes peuvent difficilement corriger leur déficit budgétaire (OCDE, 1996, p.117). L'autonomie semble en revanche garantie en ce qui concerne les investissements locaux, en particulier dans les infrastructures, les communes déterminant elles-mêmes le montant et la cible du financement.

Au moment de l'ouverture des négociations sur le chapitre 21 de l'acquis communautaire, le décalage est donc grand entre la situation polonaise et ce qu'exige la politique régionale. Le système polonais demeure fortement centralisé et le seul échelon territorial autonome juridiquement, l'échelon communal, est en réalité très faible. Le décalage est donc grand, également, s'agissant de la capacité des entités territoriales à réaliser des programmes de développement en s'appuyant sur les principes de programmation, additionnalité et partenariat.

Depuis 1989, la Pologne comme la Hongrie puis par la suite, l'ensemble des autres candidats (dont la Bulgarie et la Roumanie), bénéficie des fonds du programme PHARE³⁸⁶. Entre 1992 et 1999, elle reçoit ainsi 2534 millions d'euros³⁸⁷. Le programme est prévu initialement pour financer des projets ayant pour objet la reconstruction économique, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, des investissements, de l'énergie, de la formation, de la protection de l'environnement et du commerce et des services³⁸⁸. Les actions à financer sont choisies en fonction des préférences des pays bénéficiaires (*demand driven*), les projets se font donc au coup par coup (Bafoil, 2006, p.3) : les interventions sont spécifiques et locales, ciblées en priorité sur des régions fortement touchées par le chômage. Ces projets demeurent finalement de faible envergure et contribuent à

³⁸⁶ Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique.

³⁸⁷ COM(2002) 700 final, p.13.

³⁸⁸ Règlement (CEE) n°3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne.

accroître les disparités entre régions, compte-tenu qu'ils ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique régionale mais sont subordonnés à des politiques sectorielles³⁸⁹. Malgré la création d'organismes de politique régionale³⁹⁰, en effet, celle-ci est absente, le développement régional se limitant à des initiatives sectorielles prises par les différents ministères et exécutées par les voïvodies. La part du budget de l'Etat alloué aux initiatives de politique régionale est alors infime (1,44% des dépenses en 1997, 2,25% en 1998 et 1,44% en 1999 ; Szlachta, 2001, p.29). En 1997, la Commission européenne relève qu'il reste « des problèmes importants à résoudre. L'organisation territoriale et les cadres institutionnels doivent être adaptés à la gestion et à la mise en œuvre des futurs programmes et projets relevant des fonds structurels »³⁹¹. En 1998, la Pologne adopte son premier programme national de préparation à l'adhésion à l'UE, dans lesquels elle fixe, chapitre par chapitre, les mesures envisagées et le calendrier de leur mise en œuvre. Malgré cela, du fait d'une faible préparation administrative, elle perd, en 1998, 34 millions d'euros d'aides PHARE (Ferry, 2003, p.1101, 1103).

Parallèlement, à partir de 1997, le programme PHARE devient un fonds de préadhésion et suit désormais les principes de l'accession (*accession driven*) (Bafail, 2006, p.3). Les interventions sont orientées vers la reprise de l'acquis, à travers le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats à l'adhésion et le financement d'investissements leur permettant de respecter le plus rapidement possible les normes communautaires³⁹². Ainsi, désormais, un tiers des fonds PHARE est consacré à l'*institution-building*, un autre tiers est destiné au

³⁸⁹ Entre 1990 et 1993, les plus importantes allocations de fonds PHARE vont à l'essor du secteur privé (27% des fonds pour les restructurations, privatisations, le développement des petites et moyennes entreprises, le secteur financier), à l'enseignement et la recherche (13% des fonds), la restructuration de l'agriculture (12% des fonds), aux actions humanitaires (10%). Entre 1994 et 1996, la majorité (36%) des fonds soutient le développement des infrastructures, suivi par l'aide au secteur privé (18%) puis à l'enseignement et la recherche (13%) (Jeziorski, 1998).

³⁹⁰ Il s'agit en l'occurrence d'agences d'Etat établies pour gérer les fonds de préadhésion : le Comité pour l'intégration européenne (KIE), créé en 1996 sous l'égide du Premier ministre, ou encore l'Agence polonaise de développement régional (*Polska Agencja Rozwoju Regionalnego*, PARR). La PARR est créée pour mettre en œuvre le programme PHARE-STRUDER et d'autres projets du programme PHARE (ses fonctions seront reprises en 2001 par l'Agence polonaise pour le développement de l'entrepreneuriat, *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* ou PARP). Lancé en 1993, PHARE-STRUDER aide à la mise en place de fonds d'investissement régionaux qui soutiennent le développement des petites et moyennes entreprises (PME). L'action de la PARR s'accompagne de la création d'agences de développement régional (ADR), qui proposent des services de conseil aux entreprises locales et régionales tout en participant à des programmes européens. On en dénombre une soixantaine en 1996 (OCDE, 1996, p.119). La création de telles agences est motivée par la faiblesse des institutions publiques au niveau régional et le besoin de rechercher de nouvelles sources de financement pour le développement économique (Ferry, 2004, p.8).

³⁹¹ Commission européenne, DOC/97/16, p.102.

³⁹² Règlement (CE) n°1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement (CEE) n°3906/89.

renforcement de l'infrastructure règlementaire nécessaire pour la reprise de l'acquis ; un tiers des fonds, enfin, est prévu pour la cohésion économique et sociale (assistance technique, jumelages³⁹³, renforcement des institutions nécessaires à l'adoption de l'acquis et pour la gestion des fonds structurels). En 2000, la Pologne reçoit ainsi 484 millions d'euros au titre de PHARE, 467 millions d'euros en 2001, 342,3 millions en 2002, avec un complément cette année-là de 51,8 millions d'euros au titre de l'*institution-building*³⁹⁴. Dans le programme PHARE 2002, en particulier, 61 millions d'euros sont consacrés au renforcement de la capacité institutionnelle et administrative dans divers domaines de politiques publiques dont l'emploi et la politique régionale (préparation aux fonds structurels), et 170 millions d'euros sont alloués à la cohésion économique et sociale (investissement dans les ressources humaines, programme de développement des PME dans les régions, infrastructures d'aide aux entreprises dans treize régions cible)³⁹⁵. A partir de 2000, le programme PHARE est complété par deux autres programmes, ISPA pour l'aide aux infrastructures et SAPARD pour le développement rural. Au total, l'aide reçue par la Pologne de la part de la Communauté/Union européenne entre 1990 et 2003 s'élève à six milliards d'euros, dont 3,9 milliards d'euros au titre du programme PHARE³⁹⁶.

2.2.2. L'évolution chaotique de la réforme du territoire

Entre temps, la réforme du territoire, indispensable au fonctionnement d'une réelle politique régionale, a finalement eu lieu après s'être heurtée à de nombreuses résistances. Entre 1989 et 1991, celles-ci expliquent que la question des régions soit repoussée à plus tard par le gouvernement Mazowiecki, qui préfère se concentrer d'abord sur la réforme du niveau local. Entre 1991 et 1993, les discussions reprennent, un consensus existant malgré tout sur la nécessité de faire exister un échelon régional. Les divergences portent alors sur le nombre, la forme et les pouvoirs dévolus à cet échelon (Ferry, 2004, p.15). La réhabilitation du *powiat* apparaît également dans les propositions. En 1993, le gouvernement de Hanna

³⁹³ Entre 1998 et 2001, 503 projets de jumelage ont été financés par l'Union européenne entre les pays candidats et des pays membres, dans les secteurs de l'environnement, des finances publiques, de la justice et des affaires intérieures et de la préparation à la gestion des fonds structurels. A partir de 2000, de nouveaux secteurs font l'objet de jumelage, tel que la politique sociale. En 2002, les jumelages couvrent tous les chapitres de l'acquis communautaire. En Pologne, huit projets de jumelage sont effectués en 1998, dix-sept en 1999, quarante-quatre en 2000, trente-neuf en 2001 et trente-quatre en 2002 (COM(2002) 700 final, p.17-18).

³⁹⁴ COM(2002) 700 final, p.13.

³⁹⁵ Ibid., p.13-14.

³⁹⁶ Programme opérationnel Capital Humain (POKL), 2013, p.101.

Suchocka, de l'Union démocratique (UD), parti du centre droit de Solidarność, tente d'instiller un changement en publiant un rapport sur la « réorganisation régionale de l'administration publique ». Ce dernier mentionne l'impératif démocratique et la nécessité d'adopter une structure territoriale plus adaptée aux enjeux du développement et aux ancrages identitaires, et formule pour cela plusieurs propositions de découpage (Lhomel, 2007, p.350-351). L'ensemble des discussions autour du remaniement territorial s'inscrit cependant, rappelons-le, dans le cadre d'un Etat qui est unitaire *grosso modo* depuis que la Pologne existe, soit depuis mille ans. Cet élément constitue une donnée de base qui encadre les discussions et qu'il ne s'agit certainement pas de contester, le pays n'ayant ni tradition ni volonté de fédéralisme (Gorzalak, 2001, p.4).

Les élections législatives de 1993 ramènent cependant au pouvoir des partis de gauche, la SLD (Alliance de la gauche démocratique) et le PSL (Parti paysan polonais), tous deux réticents à tout approfondissement de la réforme territoriale. Celle-ci se heurte à de nombreuses oppositions politiques³⁹⁷ qui se positionnent le long d'un axe reliant deux visions différentes du rôle de l'Etat. La première préconise le maintien d'un système reposant sur un Etat central fort, capable de défendre l'identité et la souveraineté nationale, dans un contexte d'incertitude économique et d'instabilité politique, tout en intervenant dans la résorption des inégalités territoriales (ce qu'avait tenté de faire le régime communiste). Selon cette conception, accorder une plus grande autonomie aux régions menacerait la cohésion du territoire en aggravant les disparités, certaines régions étant plus à même que d'autres de tirer profit de l'économie de marché et de l'intégration à l'UE. Le centre doit donc contrôler la répartition des ressources et protéger en particulier les régions les plus en difficulté (Ferry, 2004, p.7). La seconde vision défendue est celle, au contraire, d'un système décentralisé conforme à l'objectif de démocratisation et d'encouragement à la participation citoyenne, et qui est par ailleurs plus proche d'une conception néolibérale de la gestion publique. Ce système suppose des régions solides, autonomes politiquement, financièrement et juridiquement, et capables de s'affirmer dans le contexte européen de « l'Europe des régions ». Selon cette conception, à

³⁹⁷ Ces oppositions font intervenir à la fois des partis politiques mais aussi les élites régionales, ministérielles ainsi que divers groupes d'intérêts.

l'inverse de la première, les régions les plus prospères agiraient comme *drivers* du développement entier du pays (Ferry, 2004, p.8).

Tandis que les héritiers de Solidarność, en l'occurrence l'Alliance électorale Solidarność (AWS), formée en 1996, et l'Union pour la liberté (UW, successeur de l'UD) se positionnent en faveur de la seconde solution, les nationalistes, à l'extérieur et au sein de Solidarność, s'y opposent. De même, le parti paysan PSL craint qu'une réorganisation du territoire ne bouleverse son implantation dans les régions, notamment rurales, et finisse par affecter ses résultats électoraux. Alors au pouvoir, il bloque tout projet de réforme suggéré. Les administrations centrales, elles-mêmes, craignent l'essor d'une périphérie plus autonome qui pourrait contester leurs décisions, tandis que certaines élites régionales redoutent les conséquences d'un remaniement territorial, qui se traduirait par des fusions entre voïvodies et partant, par la disparition de certaines d'entre elles, mais aussi de plusieurs centres administratifs qui passeraient dès lors sous l'autorité de centres voisins, ayant perdu leur statut de capitale régionale³⁹⁸. La persistance des héritages institutionnels est ainsi alimentée par certains acteurs locaux eux-mêmes.

En 1997 cependant, le retour au pouvoir de la droite (coalition AWS), permet l'accélération des réformes en faveur de la décentralisation³⁹⁹. Les leaders politiques au pouvoir en 1997 justifient alors la réforme, mise en place l'année suivante, par le respect des principes mais aussi des valeurs européennes, en termes « de société civile, de subsidiarité, d'efficacité, de transparence et de flexibilité »⁴⁰⁰. Cette rhétorique, qui se place clairement en rupture avec le système précédent et le découpage de 1975, s'appuie alors sur un fort consensus national autour de l'adhésion du pays à l'UE (Aïssaoui, 2005, p.70). A travers la réforme annoncée se profile également des enjeux financiers énormes pour la Pologne, les perspectives financières 2000-2006 de la politique de cohésion devant être votées deux ans plus tard, en 1999, à Bruxelles (Lhomel, 2007, p.352). Un tel contexte politique créé dès lors une « fenêtre d'opportunité » pour l'adaptation au cadre européen de régionalisation.

³⁹⁸ « In fact, the geographical pattern of the new units overshadowed much more important issue of the very constitutional system of public authority in the country. It has to be remembered that the reform led to immediate abolishing majority of administrative regions, which meant degradation for the capital cities, regional political and administrative elites, breaking the links between business and political structures etc. » (Gorzela, 2001, p.6).

³⁹⁹ Malgré le blocage de la réforme entre 1993 et 1997, les réflexions se sont poursuivies notamment au sein de l'Institut des Affaires publiques (Instytut Spraw Publicznych), principal *think tank* ayant travaillé sur la réforme du territoire.

⁴⁰⁰ Allocution du Premier ministre Jerzy Buzek devant la Diète polonaise, 10 novembre 1997 (cité par Aïssaoui, 2005, p.69).

Or, sur ce point, s'il existe un encouragement général à la « régionalisation », il n'en existe pas pour autant de modèle type. La Commission européenne n'impose pas de modèle prédéfini d'organisation du territoire, mais se contente d'exiger la mise en place d'un cadre légal approprié pour la gestion des fonds structurels et de cohésion. Les structures territoriales créées doivent certes être conformes à la nomenclature européenne en matière de découpage territorial (niveaux NUTS), en particulier faire apparaître un niveau régional (NUTS 2) susceptible de recevoir les fonds, cependant les pays candidats sont libres de remanier leur territoire comme ils l'entendent. Compte-tenu de la faiblesse de la conditionnalité formelle⁴⁰¹, les pays candidats se trouvent dès lors dans le flou quant à ce que l'on attend d'eux et quant aux meilleures solutions à adopter en termes de territoire⁴⁰².

En Pologne, la poursuite de la décentralisation renvoie à la question épineuse du maillage territorial. Celle-ci se traduit par de nombreux débats entre groupes politiques au Parlement. Si au départ le souci porte avant tout sur le respect des identités historiques régionales, cette préoccupation disparaît très vite au profit d'une question plus générale, celle du nombre « idéal » de régions à créer (Lhomel, 2007, p.351). Un clivage général demeure entre partisans de l'interventionnisme étatique (centralisation) et partisans d'une autonomie renforcée des collectivités régionales et locales (régionalisation). Pour les premiers, seul le maintien d'un Etat central fort peut permettre de réduire les disparités et les difficultés régionales nées de la transition, et ils souhaitent donc que soit conservé un grand nombre de régions⁴⁰³. Les seconds encouragent au contraire une réduction significative du nombre de régions, qui garantirait une vraie rupture avec l'ancien système : animée par un objectif d'efficacité et de rationalité, la coalition AWS-UW (Alliance électorale Solidarność-Union pour la liberté) se prononce en faveur de douze régions s'appuyant sur de grands centres urbains, solution la plus proche, selon elle, des critères de la

⁴⁰¹ Cette faible conditionnalité formelle s'accompagne cependant d'une conditionnalité « informelle » (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, p.526) reposant sur des outils incitatifs – fonds et programmes de préadhésion, jumelages – et sur les recommandations émises par la Commission européenne dans ses « rapports réguliers » annuels.

⁴⁰² Comme l'écrit Ferry (2004) : « Commission principles do not amount to the provision of a single model for Candidate Countries (CCs) to follow and the absence of such a template has caused uncertainty and confusion over what the 'Commission model' represents in practice » (Ferry, 2004, p.10).

⁴⁰³ Les partis ou factions de partis nationalistes, conservateurs, religieux et/ou anti-européens se prononcent en faveur d'un découpage en 25-31 régions, tandis que le parti paysan PSL s'oppose à toute réforme (Ferry, 2003, p.1108).

Commission européenne (Ferry, 2003, p.1107)⁴⁰⁴ ; quant à elle, l'Alliance de la gauche démocratique (SLD), dont est issu le président Kwaśniewski, se prononce en faveur de dix-sept régions. En parallèle s'expriment des revendications identitaires fortes, comme celles de la minorité allemande présente au sud du pays autour d'Opole, qui vont d'ailleurs conduire à la création contestée de la région Opolskie⁴⁰⁵. La loi qui réforme le territoire est finalement promulguée en juillet 1998⁴⁰⁶ (elle entre en vigueur en janvier 1999), au terme d'un « laborieux compromis politique » (Aïssaoui, 2005, p.70). Elle donne naissance à seize régions⁴⁰⁷ ou collectivités régionales décentralisées (*województwa*), représentées par un organe élu, l'Office du Maréchal (*Urząd Marszałkowski*), responsable du développement régional⁴⁰⁸. Il coexiste avec le voïvode, représentant de l'Etat toujours nommé par le gouvernement. L'échelon du *powiat* (district) est par ailleurs rétabli comme avant 1975. Désormais, le territoire est donc découpé en seize voïvodies, correspondant au niveau NUTS 2, 315 *powiaty* ruraux et 65 villes ayant statut de *powiat* (NUTS 3), et enfin 2489 communes (*gminy*) de niveau NUTS 5 (Lhomel, 2007, p.349). Ainsi, le résultat obtenu est conforme aux exigences européennes, puisqu'il fait apparaître le niveau NUTS 2 requis pour la mise en œuvre des fonds de préadhésion et des fonds structurels. Au niveau domestique, il constitue une solution de compromis entre les deux tensions en présence (centralisation/régionalisation). Cette tension continue d'ailleurs de s'exprimer dans le schéma institutionnel adopté, à travers le duo (duel)

⁴⁰⁴ L'Alliance électorale Solidarność (AWS) est plutôt partisane, en réalité, d'une solution située entre les deux extrêmes (petit nombre de régions/nombre élevé de régions), consistant en vingt-et-une régions (Lhomel, 2007, p.351). Les douze régions proposées néanmoins par la coalition AWS-UW seraient créées autour des neuf plus grandes villes du pays – Varsovie, Cracovie, Wrocław, Poznań, Łódź, Katowice, Szczecin, la tri-ville de Gdańsk-Gdynia-Sopot, et Lublin -, quatre régions étant créées ensuite pour « combler le vide », à l'Est autour d'Olsztyn, Białystok et Rzeszów, au centre autour de Bydgoszcz ou de Toruń.

⁴⁰⁵ Ce débat sur le nombre de régions au prisme de la tension centralisation/régionalisation n'est alors pas nouveau en Pologne. Dès 1971, en effet, certains spécialistes s'étaient prononcés en faveur d'une réduction du nombre de régions administratives (à l'époque au nombre de dix-sept) afin d'en faire des entités plus viables ; d'autres au contraire plaidaient l'attribution de l'autorité administrative à un plus grand nombre de villes, dès lors capitales de régions, afin d'égaliser le développement du pays et de réduire les différences régionales (Gorzela, 2001, p.3). C'est la seconde option qui fut finalement choisie par le pouvoir communiste, au prétexte d'égaliser le développement territorial, mais surtout parce que le contrôle du parti avait plus de chances d'être assuré sur quarante-neuf petites régions que sur dix-sept (ou moins) grandes régions (Gorzela, 2001, p.3). Les discussions reprirent ensuite au début des années 1980, au sein du syndicat Solidarność, faisant apparaître l'idée de décentralisation et de mise en place de collectivités territoriales fortes au niveau régional, dans l'optique, déjà soulignée à l'époque, d'assurer un meilleur développement économique des régions et de leur permettre de rivaliser avec leurs homologues occidentales. Ces discussions très avancées dans le contexte de l'époque, ne trouvèrent pas d'écho au niveau des autorités (Gorzela, 2001, p.3-4). Au vu de ces éléments historiques, il semble donc que les termes du débat aient finalement peu changé.

⁴⁰⁶ Loi du 24 juillet 1998 sur l'introduction d'une division territoriale de l'Etat en trois niveaux, Dz. U. 1998, n°155 poz.1014.

⁴⁰⁷ Le découpage effectué s'inspire de celui qui avait trait en 1944, avant l'instauration du système socialiste, lui-même relevant de la loi de 1933 signée avant guerre. Le territoire était cependant découpé en dix-sept régions à l'époque et comprenait davantage de communes rurales, pour un nombre quasiment similaire de *powiaty* (Lhomel, 2007, p.349).

⁴⁰⁸ Les compétences de la région, notamment en matière de développement régional, sont définies dans une loi précédant celle de juillet 1998 : la loi du 5 juin 1998 sur la collectivité régionale, Dz. U. 1998 n°9 poz.576.

voïvode/Maréchal au niveau régional⁴⁰⁹. Elle va également s'exprimer à travers les premiers programmes de développement régional élaborés au début des années 2000.

3. LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE REGIONALE, ENTRE CENTRALISATION ET REGIONALISATION

3.1. Première programmation de la politique régionale au début des années 2000

La loi sur la réforme du territoire, en introduisant seize régions et une structure territoriale à trois niveaux, permet la mise en place d'une politique régionale fondée sur le principe de programmation. Le premier programme d'envergure, conçu en décembre 2000 par le gouvernement⁴¹⁰, est la Stratégie nationale de développement régional 2001-2006. Celle-ci constitue la base de la politique de développement régional à moyen terme. Elle définit les objectifs, les priorités, les principes et les critères d'attribution de l'aide aux régions, notamment à travers le financement des programmes régionaux ou de programmes de coopération transnationale. Elle se veut ainsi un « point de référence » pour les prévisions d'allocation des fonds nationaux et internationaux⁴¹¹.

A la veille de l'intégration à l'Union européenne, le gouvernement polonais a également élaboré une série de programmes opérationnels qui encadreront la mise en œuvre des fonds structurels pendant la période 2004-2006. Il s'agit de six programmes opérationnels (PO) sectoriels, dont le programme opérationnel sectoriel pour le développement des ressources humaines (SPO RZL), qui sera cofinancé par le Fonds Social Européen (FSE)⁴¹², un programme opérationnel dédié à l'assistance technique, et le Programme opérationnel régional intégré 2004-2006 (IROP). Ce dernier a été élaboré sur la base des interventions régionales effectuées entre 2000 et

⁴⁰⁹ La cohabitation entre l'Office du voïvode et l'Office du maréchal au niveau régional (le premier ayant un pouvoir de contrôler *a posteriori* l'action du second) se traduit parfois par des conflits ou chevauchements de compétences, voire, à partir de 2004, par des blocages, pour cause de rivalités politiques, dans la mise en œuvre des programmes régionaux (Dabrowski, 2008, p.154).

⁴¹⁰ En mai 2000, l'Union pour la liberté (UW) se retire de la coalition qu'elle forme avec l'AWS (Alliance électorale Solidarność), qui reste donc seule au pouvoir. Le gouvernement est dirigé depuis octobre 1997 et jusqu'en octobre 2001 par Jerzy Buzek (AWS). En octobre 2000, Aleksander Kwaśniewski (Alliance de la gauche démocratique, SLD) est réélu pour cinq ans au poste de président de la République, dès le premier tour des élections.

⁴¹¹ NSRR 2001-2006, p.1.

⁴¹² Les quatre autres programmes opérationnels sectoriels sont dédiés à l'amélioration de la compétitivité de l'économie (cofinancement par le FEDER – fonds européen de développement régional), à la restructuration et à la modernisation du secteur alimentaire et au développement rural (cofinancement par le FEOGA – fonds européen d'orientation et de garantie agricole), à la pêche et à la transformation des produits de la pêche (cofinancement par l'IFOP – instrument financier d'orientation de la pêche), et enfin, au transport (cofinancement par le FEDER).

2003 (dans le cadre du Plan de développement national préliminaire), en particulier du programme de développement régional PHARE Cohésion économique et sociale (PHARE SEC), du programme de coopération PHARE Cross-Border et des contrats régionaux mis en œuvre depuis 2001 sur la base de la loi sur le développement régional, votée en 2000⁴¹³. L'IROP fixe les priorités et les orientations de la politique régionale de l'Etat, ainsi que les montants en fonds structurels qui seront alloués. Les principes de mis en œuvre s'inspirent de ceux régissant les fonds structurels (monitoring, évaluation, partenariat, additionnalité). L'IROP est ainsi présenté comme « un instrument important de mise en œuvre pour la stratégie économique du gouvernement, « Entrepreneuriat - Développement – Travail », dans laquelle la politique régionale est l'un des principaux domaines d'impact de l'Etat, à la fois en termes de dépenses en capital et pour le renforcement supplémentaire des processus de décentralisation [...] »⁴¹⁴. L'IROP et les six autres programmes opérationnels forment le cadre communautaire d'appui (CCA) de la Pologne pour les premières années suivant son adhésion. Le CCA s'accompagnera en parallèle des Initiatives communautaires EQUAL et INTERREG, respectivement cofinancées par le FSE et le FEDER, et de l'intervention du Fonds de Cohésion dans le domaine de l'environnement et des transports, l'un des défis les plus importants des pays d'Europe centrale et orientale. Enfin, l'ensemble de ces interventions – CCA, Initiatives Communautaires et Fonds de Cohésion – servent à la réalisation du Plan de développement national (NPR) 2004-2006, document chapeautant la stratégie de la Pologne vers la cohésion territoriale, économique et sociale avec le reste de l'UE⁴¹⁵.

Ces documents traduisent incontestablement une évolution dans l'approche de la politique régionale polonaise, qui se rapproche ainsi de la conception européenne en la matière. En effet, à une politique qui n'en était pas réellement une et consistait en des actions ponctuelles, ciblées et localisées, succède une politique basée sur des stratégies pluriannuelles et s'établissant sur le moyen terme, dans un premier temps⁴¹⁶, et reconnaissant comme bénéficiaires non pas quelques régions, mais le

⁴¹³ Loi du 12 mai 2000 sur les principes de soutien au développement régional, Dz. U. 2000 n°48 poz.550.

⁴¹⁴ IROP 2004-2006, 2004, p.4.

⁴¹⁵ NPR 2004-2006, 2003, p.4.

⁴¹⁶ Du fait de la courte durée de la période de programmation à venir (2004-2006), le système de mise en œuvre des actions réalisant la politique régionale est pensé de manière temporaire. Il est d'ors et déjà envisagé un élargissement de l'étendue des actions et un approfondissement de la décentralisation des programmes à compter de 2006 (NPR 2004-2006, 2003, p.4).

territoire national dans son ensemble⁴¹⁷, afin de tendre vers la cohésion avec le reste de l'UE. L'objectif global du Plan de développement national (NPR) et du Cadre communautaire d'appui (CCA) 2004-2006 consiste en effet à mettre en place :

« [...] une économie compétitive basée sur la connaissance et l'entrepreneuriat [...] assurant la croissance de l'emploi et la réalisation de la cohésion sociale, économique et territoriale avec l'Union européenne au niveau régional et national »⁴¹⁸.

En même temps, la programmation de la politique régionale reflète d'ors et déjà la tension entre centralisation et régionalisation qui anime les débats à son sujet depuis les années 1990, tension qui a été manifeste au moment de la réforme du territoire et qui a imprégné la structure territoriale et institutionnelle finalement choisie. Ainsi, si une approche régionalisée de la politique de développement se profile à travers le Programme opérationnel régional intégré 2004-2006 (IROP) et la Stratégie nationale de développement régionale 2001-2006 (NSRR), l'essentiel du Cadre communautaire d'appui est réalisé de manière centralisée, à travers cinq programmes d'intervention sectorielle dirigés par différents ministères.

Les documents de programmation régionaux eux-mêmes conservent l'empreinte du « centre ». Certes, ils mettent l'accent sur le potentiel endogène des régions et font de la compétitivité de celles-ci un objectif prioritaire (Ferry, 2004, p.12), témoignant en cela d'une conception plus moderne de la politique régionale. Ils présentent également une orientation « pro-développement », à travers l'énumération de priorités générales qui s'appliquent à toutes les régions (infrastructures, capital humain, développement local), conformément à l'approche régionaliste et néolibérale de la politique régionale (*neoliberal option*). A ce sujet, et compte-tenu des retards du pays en la matière, les infrastructures sont toujours le domaine qui concentre le plus de fonds. Cette priorité prédomine en effet depuis le milieu des années 1990.

⁴¹⁷ Comme l'indique la Stratégie nationale de développement régional 2001-2006, « Les objectifs de la politique de développement régional de l'Etat sont formulés dans la perspective de la Pologne toute entière » (NSRR 2001-2006, 2000, p.4).

⁴¹⁸ IROP 2004-2006, 2004, p.64. La réalisation des objectifs du NPR et du CCA 2004-2006 s'appuie sur cinq priorités : 1) Soutenir la réalisation et la durée d'une croissance du PIB forte sur le long terme ; 2) Augmenter le niveau de l'emploi et de l'éducation ; 3) Inclure la Pologne dans les réseaux européens de transport et de l'information ; 4) Intensifier la contribution des secteurs à forte valeur ajoutée dans l'économie et le développement des technologies de l'information dans la société ; 5) Soutenir la participation de toutes les régions et de tous les groupes sociaux dans le processus de développement et de modernisation. En complément, les activités encadrées par le NPR et le CCA doivent assurer l'égalité hommes-femmes et la protection de l'environnement (IROP 2004-2006, 2004, p.64-65).

Répartition du financement entre priorités dans la Stratégie nationale de développement régional 2001-2006 et le Programme opérationnel régional intégré 2004-2006

Stratégie nationale de développement régional 2001-2006			Programme opérationnel régional intégré 2004- 2006			
Priorités		% fonds de préadhésion (2001-2002)	% fonds structurels (2003-2006)	Priorités		% fonds structurels
1	Construction et modernisation des infrastructures pour renforcer la compétitivité des régions	33%	40%	1	Développement et modernisation des infrastructures pour renforcer la compétitivité des régions	59,4%
2	Restructuration de la base économique des régions et création des conditions de sa diversification	18%	15%	2	Renforcement du développement des ressources humaines	14,8%
3	Développement des ressources humaines	15%	15%	3	Développement local	24,5%
4	Soutien aux espaces nécessitant de l'activation et menacés de marginalisation	10%	20%	4	Assistance technique	1,3%
5	Développement de la coopération entre régions	24%	10%			
TOTAL		100%	100%	TOTAL		100%

Source : NSRR 2002-2006, 2000, p.80 ; IROP 2004-2006, 2004, p.126.

Cependant, les deux documents accordent également une attention, voire une préférence, aux régions les plus défavorisées, conformément à l'idée selon laquelle l'Etat intervient en faveur des régions les plus faibles, dans une optique d'égalisation ou de nivellement des disparités (*equalising option*).

Ces deux orientations (*neoliberal option*, *equalising option*) se retrouvent d'ailleurs dans l'objectif général stratégique de l'IROP 2004-2006 tout comme de la Stratégie nationale de développement régionale 2001-2006, qui est de

« [...] créer les conditions pour la croissance de la compétitivité des régions et prévenir la marginalisation de certains espaces, de manière à renforcer le développement économique du pays sur le long terme [...] »⁴¹⁹.

Ainsi, si dans la Stratégie nationale de développement régional 2001-2006 (qui s'applique à la période de préadhésion ainsi qu'à la période post-accession), il est décrété que l'ensemble du territoire est concerné par la politique de développement régional - notamment en prévision du fait que toutes les régions seront éligibles à l'Objectif 1 des fonds structurels à partir de 2004 -, il est également admis que des « préférences » peuvent être appliquées principalement dans l'aide aux programmes régionaux (a), mais aussi dans l'aide aux programmes de coopérations transfrontalières (b), ainsi qu'au développement institutionnel des régions (c).

Durant la période de préadhésion, le montant plus limité des fonds nationaux et européens justifient d'ailleurs la circonscription des interventions en matière de

⁴¹⁹ IROP 2004-2006, 2004, p.65.

développement régional, qu'il s'agisse de leur étendue territoriale ou de leurs domaines d'application⁴²⁰. Les collectivités régionales étant dans l'obligation, d'après la loi, de conduire une politique régionale, la majorité des fonds et des actions menées dans le cadre de la NSRR doit en premier lieu être adressée aux régions. Cependant, la Stratégie accorde la possibilité à l'Etat de définir des « espaces de soutien » (*obszary wsparcia*) qui ne correspondent pas territorialement aux régions mais regroupent, par exemple, quelques *powiaty*. Par ailleurs, malgré ces principes, avant 2004 l'aide accordée aux voïvodies ne s'adresse en réalité qu'à quelques unes, en vertu d'un principe de concentration destiné à garantir l'efficacité des interventions⁴²¹. L'aide au renforcement des capacités administratives (c), par exemple, ne concerne dans un premier temps que les voïvodies incluses dans le programme PHARE Cohésion économique et sociale (PHARE SEC), puis seulement progressivement, les autres voïvodies⁴²².

Le soutien à la réalisation des programmes régionaux (a), quant à lui, est également limité. Il est prévu, néanmoins, de mettre progressivement à disposition de ces programmes, donc des régions, une partie des ressources du budget de l'Etat et de celles des ministères sectoriels. A partir de 2004, les possibilités d'intervention sur les mesures (a) et (c) (aide à l'administration et soutien à la réalisation des programmes régionaux) devraient être élargies. Dans l'allocation des fonds dédiés aux programmes régionaux (a), la Stratégie de développement 2001-2006 accorde avant et après l'adhésion à l'UE une préférence aux espaces dont le PIB par habitant est le plus faible et dont le taux de chômage est le plus élevé. En l'occurrence, avant 2004, sont ciblés les espaces (régions ou espaces de niveau NUTS 3) dont le PIB par habitant est inférieur à 80% de la moyenne nationale ; dont le taux de chômage au cours des trois années précédentes dépasse 150% de la moyenne nationale ; dans lesquels l'emploi dans l'agriculture excède 150% de la moyenne nationale ; dans lesquels, simultanément, l'emploi dans l'industrie et le chômage dépassent respectivement 125% et 150% de la moyenne nationale. Après 2004 sont ciblées les régions dont le PIB par habitant a été inférieur à 80% de la moyenne nationale au

⁴²⁰ NSRR 2001-2006, 2000, p.57.

⁴²¹ Ibid., p.58.

⁴²² PHARE Cohésion économique et sociale (PHARE SEC) est l'une des composantes régionales du programme PHARE 2 (en référence à la deuxième édition de PHARE, qui depuis 2000 est orientée vers l'adhésion), avec le programme PHARE Cross-Border. En 2000, PHARE SEC a été mis en œuvre dans cinq voïvodies : les voïvodies de Lublin (Lubelskie), de Podkarpackie, de Podlachie (Podlaskie), de Silésie (Śląskie) et la Varmie-Mazurie (Warmińsko-Mazurskie) ; en 2001, PHARE SEC a été élargi à trois autres régions : Łódzkie, Kujawsko-Pomorskie (Cujavie-Poméranie) et Świętokrzyskie (Sainte-Croix).

cours des trois années précédentes et celles dont le taux de chômage dépasse 150% de la moyenne nationale⁴²³. Enfin, une troisième mesure, le soutien à la réalisation de programmes transnationaux (b), fait également l'objet de préférences, pour les régions frontalières avec l'Allemagne avant 2004, pour celles de la frontière orientale après 2004⁴²⁴.

De la même manière, le Programme opérationnel régional intégré (IROP) fixe des critères préférentiels pour l'attribution des fonds structurels aux régions entre 2004 et 2006. Si 80% des fonds seront versés aux seize régions au prorata de leur population, 10% seront versés à celles dont le PIB par habitant a été inférieur à 80% de la moyenne nationale entre 1997 et 1999, et 10% aux *powiaty* ayant présenté un taux de chômage supérieur à 150% de la moyenne nationale entre 1999 et 2001. Dans le premier cas, l'IROP cible ainsi les cinq voïvodies de l'Est du pays : la voïvodie de Lublin (Lubelskie), la voïvodie de Podkarpackie, la voïvodie de Podlachie (Podlaskie), de Sainte-Croix (Świętokrzyskie) et la Varmie-Mazurie (Warmińsko-Mazurskie)⁴²⁵ ; dans le second cas, l'aide préférentielle s'appliquera à 72 *powiatz* totalisant plus de 5,3 millions d'habitants⁴²⁶. En final, le tableau de la répartition des fonds 2004-2006, mesurée en euros par habitant en pourcentage de la moyenne nationale, fait apparaître une préférence accordée aux cinq voïvodies orientales de la Pologne déjà citées, et aux deux voïvodies du nord-ouest que sont Lubuskie (région de Lubusz) et Zachodniopomorskie. Autrement dit, une aide préférentielle est accordée aux territoires dans lesquels la situation rurale est la plus problématique, soit pour cause de surpeuplement rural et de suremploi dans une petite agriculture peu modernisée et peu productive (voïvodies de l'Est sauf la Varmie-Mazurie), soit parce qu'il s'agit des principaux espaces de localisation des anciennes fermes d'Etat, dont la fermeture brutale dans les années 1990 s'est traduite par une hausse massive du chômage et de la pauvreté (Varmie-Mazurie, région de Lubusz, Zachodniopomorskie). Ces régions, dont l'aide reçue *per capita* dépasse la moyenne nationale, sont présentées comme des terrains qui s'adapteront difficilement aux conditions du marché commun⁴²⁷.

⁴²³ NSRR 2001-2006, 2000, p.60-61.

⁴²⁴ Ibid., p.60-61.

⁴²⁵ Ces cinq régions feront l'objet, entre 2007 et 2013, d'un programme opérationnel spécifique (le Programme opérationnel Développement de la Pologne orientale, PORPW) et d'un financement supplémentaire de l'UE dans le cadre de l'intervention du FEDER.

⁴²⁶ IROP 2004-2006, 2004, p.126-127.

⁴²⁷ Ibid., p.127.

Allocation des fonds structurels par région, 2004-2006

	Fonds structurels		
	Millions d'euros	%	Fonds per capita Pologne = 100
Dolnośląskie (Basse Silésie)	223,6	8,10	105,37
Kujawsko-Pomorskie (Cujavie-Poméranie)	142,0	5,14	94,65
Lubelskie (région de Lublin)	201,0	7,28	126,17
Lubuskie (région de Lubusz)	82,5	2,99	112,75
Łódzkie (région de Łódź)	157,1	5,69	83,44
Małopolskie (Petite Pologne)	185,2	6,71	80,00
Mazowieckie (Mazovie)	299,9	10,86	82,67
Opolskie (Opole)	76,8	2,78	99,33
Podkarpackie (Basses Carpates)	192,0	6,96	126,17
Podlaskie (Podlachie)	110,0	3,98	126,17
Pomorskie (Poméranie)	159,6	5,78	101,35
Śląskie (Silésie)	279,8	10,14	80,99
Świętokrzyskie (Sainte Croix)	133,1	4,82	141,06
Warmińsko-Mazurskie (Varmie-Mazurie)	182,0	6,59	173,49
Wielkopolskie (Grande Pologne)	196,0	7,10	81,52
Zachodniopomorskie (Poméranie occidentale)	140,0	5,07	112,96
TOTAL	2.760,7	100,00	100,00

Source : IROP 2004-2006, 2004, p.127.

De fait, les documents de programmation régionaux sont une combinaison entre deux tendances contradictoires, car ils laissent – en théorie – la liberté aux régions de développer leurs propres initiatives sur leur territoire pour le développement des infrastructures, de l'entrepreneuriat, des petites et moyennes entreprises (PME), du capital humain, etc., tout en assurant à l'Etat le maintien de ses prérogatives en matière d'allocation et de ciblage des fonds. Autrement dit, tout en accordant un rôle de programmateur aux régions, la politique régionale reste en grande partie entre les mains de l'Etat. L'adaptation à la politique régionale européenne, s'agissant de la programmation, est bien – encore une fois - le résultat d'un compromis entre exigences communautaires et traditions nationales.

« Caught between the traditional approach to regional policy, based on central interventions in targeted regions, and the more modern focus on utilizing all regions' endogenous potential, these documents [IROP et NSRR] perhaps reflect, rather than resolve, the regional policy dilemma in Poland » (Ferry, 2004, p.14).

En final, l'imbrication entre tendance centralisatrice et tendance à la régionalisation, dans tous les documents de programmation, se traduit par un manque total de clarté dans la répartition des compétences pour la gestion des fonds structurels, problème soulevé par la Commission européenne (CE) dans son rapport régulier de 2001 :

« Il convient d'établir une répartition claire des responsabilités au niveau central entre le niveau central et les niveaux régionaux et au niveau régional entre les voïvodes et les maréchaux. Il convient de préciser le rôle des régions dans la gestion des fonds au cours de la période allant jusqu'à fin 2006 »⁴²⁸.

⁴²⁸ Commission européenne, SEC(2001) 1752, p.86.

En même temps, le maintien d'une approche centralisée de la gestion des fonds est renforcé par le constat, fait par la CE dès 1997, de l'insuffisante capacité institutionnelle des régions polonaises à gérer les futurs fonds structurels (autrement dit, de l'insuffisante capacité d'absorption des fonds), même si à l'époque la réforme territoriale n'a pas encore eu lieu. Ce constat a été suivi d'un encouragement à gérer de manière centralisée la répartition des fonds, témoignant d'un revirement de la CE sur la régionalisation dans les pays candidats.

3.2. Le revirement de la Commission européenne à l'approche de l'élargissement

Ce revirement ne résulte pas uniquement de la faiblesse institutionnelle des pays d'Europe centrale et orientale, mais intervient dans un contexte de tensions au sein même de la CE, qui remonte aux premières réformes de la politique régionale et est donc bien antérieur à l'élargissement de 2004. Depuis 1988 (date de la première réforme), la Commission européenne encourage le renforcement et l'autonomisation des régions (*empowerment*) via la décentralisation et le partenariat, et conformément au principe de subsidiarité. Or il est clair que beaucoup de régions européennes n'en ont alors pas les capacités, en particulier, ne peuvent être des partenaires actifs des gouvernements nationaux. Seulement un tiers des Etats membres se trouvent prêts à mettre en œuvre les nouvelles procédures de la politique régionale (Bailey, De Propriis, 2002, p.305). Dès lors, la réforme de 1993 est suivie par un regain d'intergouvernementalisme dans la gestion de la politique régionale. La Commission se plaint alors de ne disposer que d'un pouvoir limité en la matière, dans les Etats membres, et critique la faiblesse des partenariats, au sein des Etats, entre les autorités centrales et les acteurs infranationaux (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, p.531). Il s'avère que l'*empowerment* régional est plus ou moins prononcé selon les pays, en fonction de leur architecture institutionnelle (Etats unitaires, Etats fédéraux) et partant, des règles du jeu régissant les relations entre les Etats et les collectivités. La réforme de 1993 n'introduisant pas de modèle unique de gestion du territoire, les procédures entourant les fonds structurels sont mises en œuvre de manière très différenciée à la fois entre et au sein des Etats membres ; il n'existe donc aucune universalité en la matière. De même, l'implication des acteurs régionaux dans le système de gouvernance européen est très variable. En final, les différents pays de l'UE témoignent eux-mêmes d'une gestion des fonds structurels très dépendante du

« chemin emprunté », c'est-à-dire, de leurs propres arrangements institutionnels (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, p.531). Paradoxalement, l'élargissement qui se profile à l'Est n'agit pas comme fenêtre d'opportunité pour les partisans de la régionalisation : en témoigne le peu de précision de l'acquis communautaire en la matière, souligné plus haut. C'est donc par l'intermédiaire d'une conditionnalité « informelle » (Hughes, Sasse, Gordon, 2004, p.526 ; voir note 84) ou de *soft expectation* (Dabrowski, 2008, p.151) que la pression va s'exercer dans les pays candidats, d'où la perception générale, dans ces pays, d'un encouragement de l'UE à la régionalisation.

La réorientation des fonds PHARE en 1997 traduit cependant un changement de point de vue de la CE. Des tensions y demeurent en effet, renforcées encore davantage par la perspective de l'élargissement. Elles opposent, au sein des Directions générales de l'Elargissement et de la Politique régionale (DG Elargissement, DG Regio⁴²⁹), les partisans du renforcement des régions et de la décentralisation à ceux qui préfèrent garantir au maximum l'efficacité de la répartition et de la gestion des fonds - structurels et de préadhésion - dans les pays candidats, et qui préfèrent donc négocier avec les autorités les plus fiables en la matière, les autorités centrales. Pour les défenseurs d'une approche intergouvernementaliste et *top-down* de la politique régionale, il s'agit d'éviter toute dispersion incontrôlée des fonds dans les territoires. C'est cette approche qui prévaut finalement : aussi à partir de 1997 l'accent est-il mis sur une gestion nationale des fonds de préadhésion et des fonds structurels dans les pays candidats à l'UE, gestion fondée sur de solides autorités centrales. Dès lors, la CE se soucie avant tout que soient désignées des autorités de gestion efficaces⁴³⁰. Le

⁴²⁹ La DG Elargissement gère l'aide de préadhésion, la DG Regio est responsable de la politique de cohésion.

⁴³⁰ La désignation de l'autorité de gestion en Pologne reflète elle aussi la tension entre partisans de la centralisation, qui se traduit par une approche sectorielle de la politique régionale chapeauté par différents ministères, et partisans de la régionalisation. Initialement confié au Ministère de l'Economie, le rôle d'autorité de gestion est transmis en 2000 au Ministère du développement régional et de la construction, nouvellement créé par le gouvernement de droite de Jerzy Buzek. Suite aux élections législatives de septembre 2001, les partis de gauche, dont des ex-communistes, reviennent au pouvoir : l'Alliance de la gauche démocratique - SLD -, le parti paysan - PSL - et l'Union du travail - UP - forment une coalition, Leszek Miller étant nommé premier Ministre. Ce retour de la gauche se traduit par le rétablissement du Ministère de l'Economie comme autorité de gestion pour la programmation du développement régional puis pour la gestion des fonds structurels. Simultanément, l'Agence polonaise de développement régional (PARR) est « fondue » dans l'Agence polonaise de développement de l'entrepreneuriat (PARP) (Ferry, 2004, p.14-15), traduisant là encore une perte d'importance de l'approche régionale au profit d'une approche sectorielle du développement. Ce n'est qu'en 2005, suite à l'élection à la présidence de Lech Kaczyński (parti de droite conservatrice Droit et Justice), que sera recréé un Ministère du développement régional détaché du Ministère de l'économie, « premier signe de la prise de conscience de l'importance du développement régional et de la nécessité de coordonner les activités afin d'utiliser la totalité des fonds structurels mis à disposition » (Dabrowski, 2008, p.161-162).

rapport régulier de 2002, qui clôt les négociations d'adhésion de la Pologne sur le chapitre 21, relève ainsi que :

« La Pologne a bien avancé dans le processus de mise en place des structures institutionnelles. Les organismes qui seront chargés de la mise en œuvre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion ont été désignés. Cependant, la répartition détaillée des tâches actuellement menée doit être poursuivie. Des mesures doivent être prises afin d'améliorer l'efficacité de la coordination interministérielle »⁴³¹.

Aucune mention n'est faite quant au rôle des régions, les « organismes » cités ici faisant référence aux différents ministères, qui seront les autorités de gestion des programmes opérationnels lancés à partir de 2004⁴³². Cette conclusion de la CE relève cependant le problème de la coordination interministérielle qui peut être élargie à celle, plus générale, de la coordination des actions sur le terrain. Ce problème de coordination lié à la cohabitation de deux modes de programmation des fonds européens (l'un centralisé et sectoriel, l'autre régionalisé) se pose déjà, au début des années 2000, entre les différents programmes de préadhésion (ISPA, SAPARD et le programme PHARE 2) (Szlachta, 2001, p.35). L'écas du programme SAPARD en faveur du développement rural en est un exemple. Celui-ci est mis en œuvre par une autorité centrale, l'Agence de restructuration et de modernisation de l'agriculture (ARiMR), elle-même représentée par une antenne dans chaque voïvodie. Les actions sont donc confiées dans les régions au représentant de l'autorité centrale, c'est-à-dire à l'antenne de l'ARiMR, au lieu d'être attribuées aux offices de maréchaux. De fait, ces derniers, qui mettent en œuvre des programmes de développement régionaux dans le cadre de PHARE 2, n'ont pas voix au chapitre s'agissant du développement rural - quant bien même l'espace rural représente une part importante de leur territoire -, ni ne peuvent profiter du programme SAPARD pour renforcer leurs compétences en la matière (Szlachta, 2001, p.33). Le problème de coordination se retrouve ensuite au niveau des programmes 2004-2006. De la même manière que pour les fonds de préadhésion, en effet, la coordination entre actions sectorielles (PO sectoriels) et programmes de développement régionaux peut être interrogée, compte-tenu que les thèmes de ces différents programmes se rejoignent (infrastructures, ressources humaines, développement rural, etc.) ; en final, un risque existe que les différents fonds européens agissent de manière non coordonnée (Szlachta, 2001, p.36).

⁴³¹ COM(2002) 700 final, p.114.

⁴³² En l'occurrence, le Ministère du travail et de la politique sociale est l'autorité de gestion désignée pour le programme de valorisation des ressources humaines et de l'égalité des chances, le futur programme SPO RZL 2004-2006. La coordination ministérielle relève alors de la responsabilité du Ministère de l'Economie.

Tout en encourageant le lancement de réformes territoriales permettant l'émergence d'un niveau régional, la Commission européenne favorise une gestion centralisée des aides communautaires dans les pays candidats. Aussi le design de l'organisation des fonds structurels en Pologne, y compris de par son caractère centralisé (hérité d'abord et avant tout d'une tradition nationale), se trouve-t-il finalement en ligne avec les exigences de Bruxelles. Le revirement de la CE n'aura sans doute pas aidé, cependant, à clarifier le dilemme centralisation/régionalisation dans ce pays, ni à donner plus de poids à l'acteur régional. Or, d'emblée, l'autonomie des collectivités nouvellement créées – les régions mais aussi les *powiaty* – apparaît très limitée.

La tension centralisation/régionalisation en Pologne

Thème	Centralisation	Régionalisation
Vacuum institutionnel au niveau régional	La cohésion nationale et l'identité unitaire de l'Etat doivent être préservées.	Les autorités régionales doivent être rétablies. Ce rétablissement fait partie du processus de démocratisation postcommuniste.
Développement inégal du territoire	Le centre doit pouvoir intervenir dans les régions économiquement en retard.	Chaque région doit pouvoir développer ses propres initiatives en fonction de ses besoins.
Influence de la Commission européenne (CE)	La CE soutient le contrôle du centre sur les fonds alloués aux régions.	Les lignes directrices de la CE supposent l'essor des capacités régionales, afin que les programmes de développement régionaux soient mis en œuvre en partenariat avec le centre.

Source : d'après Ferry, 2004, p.2.

3.3. Autonomie et reconnaissance limitées des régions et des *powiaty*

La réforme de 1998-1999 a eu un impact majeur sur le territoire, et a permis l'élaboration de premiers documents de programmation faisant intervenir l'acteur régional. Pour autant, ces changements ne modifient pas fondamentalement le problème de l'autonomie réelle des collectivités et partant, de leur capacité à s'intégrer dans le jeu européen, en particulier à travers les procédures relatives aux fonds structurels.

Les limites posées aux collectivités nouvellement créées (région et *powiaty*) sont d'abord d'ordre financier. En effet, la décentralisation des compétences réalisée en 1998 n'a pas été accompagnée d'une décentralisation des ressources financières, c'est-à-dire d'une réforme des finances publiques. Davantage encore que pour les communes, les ressources financières des jeunes régions et *powiaty* sont donc largement insuffisantes et fortement dépendantes des transferts de l'Etat central. Ces derniers ne répondent pas à l'ampleur des besoins et sont souvent réalisés avec retard (Godek-Brunel, 2003, p.44). De manière générale, le budget des trois échelons de

collectivités ne représente qu'à peine 10% des fonds publics au début des années 2000 (Gorzela, 2001, p.9). Ceci se traduit par une réduction importante des investissements et une incapacité des collectivités à réaliser les compétences qui leur ont été déléguées, ce qui porte un coup sérieux à la qualité des services publics. Les secteurs de la santé, de l'éducation ou encore de la culture en font particulièrement les frais, notamment en milieu rural (Maurel, Halamska, 2006, p.78). Les ressources propres des collectivités, elles, ne s'élèvent en 2001 pour les régions qu'à 13,3% de la totalité de leurs ressources, à 8,3% dans le cas des *powiaty* ruraux, 15,3% dans le cas des *powiaty* urbains (villes-*powiaty*) et 50,4% dans le cas des communes (Godek-Brunel, 2003, p.42).

Consécutivement, l'autonomie politique de ces échelons territoriaux est faible, de même que leur pouvoir de négociation dans l'élaboration des programmes ou pour le respect du critère d'additionnalité des fonds structurels (capacité de cofinancement)⁴³³. En dépit de la décentralisation, en effet, l'Etat conserve la mainmise sur la « politique régionale ». Cette mainmise s'exprime à travers l'organisation même du système des fonds de préadhésion et des fonds structurels 2004-2006, décrite précédemment, mais aussi à travers le financement des « contrats régionaux ». Ces contrats de développement ont été signés en 2001 entre l'Etat et chaque voïvodie, sur la base de la Stratégie nationale de politique régionale 2001-2006 (NSRR), des stratégies de développement élaborées par chaque région entre 1999 et 2000, ainsi que de la loi de 2000 sur le développement régional⁴³⁴. Ils permettent aux régions, en théorie, de mettre en œuvre leurs priorités de développement pour les années 2001-2002, avec l'aide de l'Etat. Dans la réalité, le poids des régions en termes budgétaires y est très faible : en effet, en 2001-2002, ces contrats sont financés en moyenne à 30% par le budget central, à 32% par différents ministères, à près de 15% par les fonds européens de préadhésion, à 14% environ par les communes, à seulement 2% par les régions et à moins de 2% par les *powiaty* (Ferry, 2004, p.18⁴³⁵). Cette part minime des régions dans le financement de leurs contrats limite considérablement leur marge de manœuvre pour le développement de leur territoire.

⁴³³ Dans son rapport global de suivi des préparatifs de la Pologne en vue de son adhésion, en 2003, la Commission européenne juge « préoccupante » la question des ressources suffisantes pour le cofinancement de la politique régionale : « Le cofinancement reste [...] un problème préoccupant, notamment au niveau local dans les régions les plus pauvres de la Pologne » (Commission européenne, 2003, p.51).

⁴³⁴ Loi du 12 mai 2000 sur les principes de soutien au développement régional, Dz. U. 2000 n°48 poz.550.

⁴³⁵ D'après Mościcki, Bogdan. « Signed contracts », *Wspólnota* n°25/590.

La mainmise de l'Etat sur la politique « régionale » s'exprime également à travers l'allocation des ressources européennes : d'après la loi sur les finances publiques de 1998, en effet, celles-ci transitent obligatoirement par le Ministère des Finances, qui en décide la répartition et ses modalités aux différentes administrations gérant les programmes. Compte-tenu de l'organisation fortement centralisée et sectorielle des fonds prévue pour 2004-2006, la majorité des fonds structurels (60,5%) du Cadre Communautaire d'appui est allouée aux programmes sectoriels⁴³⁶, dont une partie est mise en œuvre par les régions néanmoins⁴³⁷. Aussi les régions reçoivent-elles davantage de fonds pour la réalisation de programmes sectoriels menés par les ministères que pour celle de plans de développement spécifiquement régionaux ; qui plus est, les programmes dits régionaux – c'est-à-dire les programmes qui relèvent d'une politique réellement régionale, ne serait-ce qu'en théorie - sont intégrés au sein d'un programme opérationnel général (l'IROP), défini au niveau central, qui reçoit le financement puis le répartit aux régions (voir paragraphe 3.1.). Ce mode centralisé de financement et de programmation augmente les risques de diluer les spécificités et problèmes individuels des régions et de limiter leur capacité de réponse (Ferry, 2004, p.18-19).

Répartition des fonds structurels dans le cadre du Plan de développement national 2004-2006

(A)	Programme de référence (B)	Sous-programmes		Fonds structurels	Total fonds structurels (millions d'euros)	% de (B)	% de (A)
PLAN DE DEVELOPPEMENT NATIONAL (NPR) 2004-2006	Cadre communautaire d'appui (CCA) : programmes opérationnels (PO)	PO sectoriels	Amélioration de la compétitivité de l'économie	FEDER	1300,0	17,8%	64,4%
			Développement des ressources humaines	FSE	1270,4	17,3%	
			Restructuration et modernisation du secteur alimentaire et développement rural	FEOGA	1055,0	14,4%	
			Pêche et transformation des produits de la pêche	IFOP	178,6	2,4%	
			Transport	FEDER	627,2	8,6%	
			TOTAL PO sectoriels		4431,2	60,5%	
		PO régional intégré (IROP)	FEDER FSE	2869,5	39,2%		
		PO assistance technique	FEDER	20,0	0,3%		
		TOTAL CCA		7320,0	100%		

⁴³⁶ Calculs effectués d'après NPR 2004-2006, 2003, p.136.

⁴³⁷ C'est notamment le cas du programme sectoriel SPO RZL 2004-2006 (développement des ressources humaines), élaboré par le Ministère de l'Economie et du travail et cofinancé par le FSE. Deux sous-priorités y sont mises en œuvre par les Bureaux régionaux du travail (Wojewódzki Urząd Pracy, WUP), - actions pour les jeunes et actions de lutte contre le chômage de longue durée -, ce qui représente 27,5% des fonds de l'ensemble du programme (fonds FSE et part nationale) (calculs réalisés d'après SPO RZL 2004-2006, 2004, p.182 et p.225).

	Initiatives communautaires	EQUAL	FSE	118,5	37,7%	2,8%
		INTERREG	FEDER	196,1	62,3%	
		TOTAL Initiatives communautaires		314,6	100%	
	Fonds de cohésion	Environnement		1866,6	49,9%	32,8%
		Transport		1866,7	50,1%	
		TOTAL Fonds de cohésion		3733,3	100%	
TOTAL NPR 2004-2006				11368,6	-	100%

Source : NPR 2004-2006, 2003, p.135-136.

En final, la politique régionale ne permet pas aux régions de s'affirmer comme acteurs d'un système de gouvernance multi-niveaux et d'agir en partenariat réel avec le centre. A ce constat s'ajoute celui d'une faible reconnaissance de la part de la société. Sauf dans la région d'Opole, partie haute de la Silésie, les habitants locaux, c'est-à-dire des villages et des petites villes, se sont peu intéressés, dans l'ensemble, à la réforme du territoire. Cette dernière a surtout mobilisé une élite administrative et politique, au niveau national et régional (en particulier les élites régionales menacées de « disparition »). L'intérêt des citoyens pour la création des régions ayant été faible, l'identification aux nouvelles régions d'appartenance l'est également. Sauf dans le cas des régions à forte identité (Silésie, Grande Pologne dans une moindre mesure), les citoyens polonais s'identifient historiquement avant tout à un territoire local⁴³⁸, et non pas à des territoires de plus grande envergure, ayant fluctué dans le temps, n'ayant été recréés que très récemment, voire, étant assimilés à la période communiste.

« Public trust in the new regional level is low [...]. Municipalities have had over a decade to foster closer links with citizens, while the regional tier is just embarking on this process. Moreover, the regional level has to overcome the perception of regional government officials as 'outsiders', a legacy of the communist period » (Ferry, 2004, p.21)⁴³⁹.

Plus encore que la région, l'échelon du *powiat* s'est trouvé le plus affaibli du système, dès son rétablissement. Aboli en 1975, le *powiat* existait alors depuis plus de 400 ans, délimitant des réseaux de villes de petite et de moyenne taille, centres locaux à la fois économiques, d'emploi et de services, mais souvent aussi communautés culturelles et ethniques (Gorzalak, 2001, p.3). Malgré tout, en 1998-1999 le rétablissement des *powiaty* est effectué « par défaut », la priorité étant donnée à la création des régions, tandis qu'a déjà été reconnu l'échelon communal. Le rétablissement du *powiat* est alors pensé comme un moyen de « combler le trou » entre un échelon régional destiné à être fort économiquement et administrativement, et le réseau de près de 2.500 communes de taille petite et moyenne. Les tâches

⁴³⁸ Il serait dès lors plus judicieux de parler d'identification ou de référence à une communauté locale (Gorzalak, 2001, p.12).

⁴³⁹ Cette défiance s'exprime aussi, et même en premier lieu, à l'égard de l'Etat central. Ceci s'explique par le fait que pendant plus de deux siècles, l'Etat a été le représentant d'une puissance étrangère occupante, totalement illégitime aux yeux de la population.

confiées au *powiat* sont d'ailleurs celles que ne peuvent réaliser efficacement les communes, telles que la construction et l'entretien des routes non municipales, l'enseignement secondaire, la santé publique, l'aide à l'emploi et la lutte contre le chômage, ou encore certains services sociaux. La liste de fonctions propres du *powiat* est donc beaucoup plus courte que celles des communes, mais aussi des régions (Maurel, Halamska, 2006, p.75). Le découpage territorial en *powiaty*, lui, n'est pas soumis au débat et est donc opéré sans justification aucune. Après les fortes mobilisations politiques et le bouleversement engendré par la formation des régions, il s'agit en effet d'éviter de nouvelles tensions. Peu ou prou, le *powiat* est donc recréé sur la base de son assise historique, bien loin des enjeux contemporains :

« The current powiat resembles the traditional one, which was designed several centuries ago upon a principle that all its localities should be accessible from the central place during a day roundtrip on a horseback or in a horse cart. Though it is obvious that this principle should not be applied nowadays, political arguments, supported by the power of tradition, led to emergence of this cripple powiat structure » (Gorzalak, 2001, p.8).

Ne bénéficiant ni de l'enracinement local, ni de la reconnaissance locale et nationale dont dispose la commune, ni encore du pouvoir auquel peut prétendre la région dans le contexte européen (même si elle est encore peu reconnue localement), le *powiat* se trouve, dès le départ, dans une position désavantageuse à l'évolution incertaine.

CONCLUSION

Deux conclusions s'imposent pour conclure ce chapitre consacré à la politique de décentralisation et à la politique régionale, réalisées sous la double influence de l'héritage national et de l'Union européenne : la première concerne cette dernière, et du même coup la mise en conformité des politiques polonaises au référentiel de marché. On constate que la régionalisation élaborée et encouragée par l'Ouest et promue par l'UE ne fonctionne pas dans un pays comme la Pologne, marqué par plus d'un siècle de domination étrangère et quarante années de communisme. Ces expériences passées expliquent le souhait manifesté dès 1990 par les nouvelles autorités polonaises de rétablir le principe de l'autonomie locale, dans l'objectif de réinstaurer la démocratie et comme témoin de la souveraineté nationale retrouvée. Réalisées pour des raisons nationales, les premières mesures de décentralisation n'en sont pas moins conformes à la tradition européenne. Cependant, cette première décentralisation opérée au profit des communes s'avère vite limitée, le système institutionnel polonais demeurant fortement centralisé. Le décalage avec les

exigences européennes relatives à la politique de cohésion est si important qu'on peut s'attendre à un impact fort de l'UE et des fonds de préadhésion sur le maillage territorial et institutionnel. Or, cet impact est limité : certes, la perspective de l'adhésion à l'UE accélère le processus de réforme du territoire, et aboutit à la création de deux nouveaux échelons de gouvernance, celui des voïvodies et celui des *powiaty*. Cependant ce processus de régionalisation s'opère dans un contexte de tensions partisans et de flou du côté européen. Ce dernier ne permet pas de trancher le débat national qui entoure la création des régions et le pouvoir de l'Etat sur ces dernières (donc, leur degré plus ou moins fort d'autonomie). Le système obtenu est finalement le résultat non pas d'un processus réel de régionalisation, mais d'un compromis entre centralisation et régionalisation. Dans ce cadre, l'Etat conserve l'essentiel de ses prérogatives, et les échelons infranationaux lui sont fortement dépendants. Le processus de régionalisation souhaité par l'Union européenne (sans qu'elle en fournisse une définition claire, d'ailleurs) est donc efficace dans le sens où de nouveaux acteurs institutionnels apparaissent et obtiennent certaines responsabilités, mais n'est pas efficace en termes d'autonomie et en particulier de capacité à gérer les fonds structurels. Cet échec est implicitement reconnu par la Commission européenne qui préfère encourager une allocation centralisée des premiers fonds (2004-2006), au détriment des régions. Ceci, en retour, encourage d'autant plus les autorités polonaises à élaborer un cadre d'allocation des fonds fortement centralisé et sectoriel pour la première période de programmation. Finalement, la gouvernance des premiers fonds structurels ne répond pas à la conformité initialement souhaitée, ni avec les exigences de l'UE (avant son revirement), ni avec celles du référentiel de marché.

Ces limites vont impacter du même coup le positionnement des acteurs infranationaux dans la gouvernance de l'action publique, dont celle de l'emploi. Il s'agit de la deuxième conclusion à tirer de ce chapitre : les processus de décentralisation et de régionalisation, inachevés tous les deux, sont à l'origine de niveaux de collectivité faibles et fortement dépendants de l'Etat. Le niveau régional est le premier concerné, puisqu'il n'obtient de réelles compétences dans la gestion des fonds structurels qu'à partir de 2007. Il apparaît alors que les régions manquent d'expérience pour la réalisation de politiques répondant à leurs spécificités, compte-tenu qu'elles n'ont jamais été réellement autonomes et que les orientations de développement ont toujours été – et demeurent – élaborées au niveau central. Ceci ne sera pas sans

conséquence sur la mise en œuvre du FSE, notamment. Le chapitre I de la partie III abordera ce point. Par ailleurs, la relation verticale et hiérarchique à l'autorité centrale se ressent aussi dans les administrations locales de l'emploi - lesquelles dépendent des régions (bureaux régionaux du travail, WUP), et des *powiaty* (bureaux du travail, PUP) – et dans celles de l'aide sociale (rattachées aux communes), toutes impliquées dans la mise en œuvre du FSE depuis 2007. Cette dépendance principalement financière et juridique va s'exprimer tout particulièrement chez les PUP (dont le niveau de rattachement, le *powiat*, est le plus faible de tous) et l'intervention du FSE aura un effet ambigu sur celle-ci, allégeant et renforçant la contrainte tout à la fois [voir partie III, chapitre II]. Partant, les rapports verticaux avec l'Etat conditionneront de manière générale la mise en œuvre des projets FSE par les services publics locaux, mais aussi leur engagement envers l'emploi féminin et l'égalité hommes-femmes.

Le principe d'égalité hommes-femmes a d'ailleurs constitué, en tant que tel, une norme à reprendre sous l'influence de l'UE durant le processus d'intégration. Toutefois, à l'instar des deux politiques déjà présentées, sa reprise au niveau national a suivi une trajectoire particulière, que nous abordons dans le chapitre suivant.

Chapitre III : Politique d'égalité hommes-femmes et *Gender mainstreaming*

INTRODUCTION

La politique européenne d'égalité hommes-femmes remonte aux origines du traité de Rome. Initialement circonscrite au domaine de l'emploi, elle s'est progressivement élargie jusqu'à suivre simultanément trois modèles : celui de l'égalité de traitement (directives ou *hard law*), celui de l'égalité des chances (actions positives en faveur des femmes) et celui de *gender mainstreaming*. Nous avons brièvement présenté ces évolutions dans l'introduction de cette thèse. A la fin de notre première partie, nous avons également évoqué les mobilisations féminines initiées à partir de la fin des années 1960 dans les pays occidentaux, qui ont contribué à y faire émerger une « conscience de genre », ce dont n'ont pas témoigné les pays d'Europe centrale et orientale tels que la Pologne.

Ce chapitre propose de revenir sur l'évolution de la politique d'égalité européenne et sur son transfert aux pays postcommunistes candidats à l'Union européenne à partir de la fin des années 1990. La première raison qui explique notre intérêt pour cette question est que le respect de l'égalité hommes-femmes et le *gender mainstreaming* font partie intégrante de la politique d'emploi européenne soutenue par le FSE. Ils font donc partie des normes à reprendre pour les acteurs qui mettent en œuvre, localement, les interventions du FSE, à l'instar de tous les autres acteurs. Ne serait-ce que par sa présence dans les documents stratégiques et dans la documentation de concours relative au FSE, on retrouvera effectivement la question de l'égalité hommes-femmes au niveau le plus local en Pologne, chez tous les porteurs de projet. En même temps, les travaux réalisés sur le *gender mainstreaming* et son application aussi bien au niveau européen que dans les Etats membres de l'UE avant 2004 montrent que le principe d'approche intégrée de l'égalité des genres est instrumentalisé le plus souvent à des fins qui ne sont pas initialement les siennes, et qu'il fait le plus souvent l'objet d'un usage rationnel et stratégique de la part des acteurs, qui témoignent à son égard d'un intérêt plus que limité. L'inscription du *gender mainstreaming* et du respect de l'égalité hommes-femmes dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et dans les programmes du FSE renforce ces travers,

d'autant que la politique d'égalité européenne dans son ensemble souffre d'un manque total de vision et est donc aisément manipulable. L'ensemble de ces travaux, sur lesquels nous nous appuyons ici et qui occultent la situation des pays d'Europe centrale et orientale par rapport à cette thématique, sont cependant éclairants pour deux raisons : 1) tout d'abord, ils montrent les limites du principe de *gender mainstreaming* et de la politique d'égalité européenne s'agissant de leur application et donc, de leur efficacité ; or, si les normes européennes étaient déjà mises en œuvre avec défaut dans les Etats membres de l'UE avant 2004 et au niveau européen, leur crédibilité en tant que norme à reprendre pour les Etats candidats ne pouvait qu'être entamée et dès lors, on ne pouvait qu'envisager une mise en œuvre lacunaire dans ces pays suite à leur adhésion ; 2) ensuite, ces travaux permettent d'identifier les différentes traductions concrètes dont les normes européennes en matière d'égalité font l'objet dans les Etats membres, autrement dit, les différentes façons dont les acteurs usent et manipulent ces normes ; ces façons de faire sont autant de manières d'interpréter les règles européennes en fonction des trajectoires de chacun et montrent qu'en matière de politique d'égalité hommes-femmes, les résultats sont divers et variés et doivent être appréciés à l'aune des spécificités nationales. Si d'un côté, donc, certaines pratiques « dérivées » du niveau européen se retrouvent aujourd'hui dans la mise en œuvre de l'égalité hommes-femmes via le FSE, chez nos acteurs porteurs de projet, le transfert des règles durant le processus d'adhésion de la Pologne et des autres pays postcommunistes à l'UE a témoigné de l'importance du prisme domestique et donc, du peu de cas fait de cette question.

Nous reviendrons tout d'abord, dans ce chapitre, sur le contexte européen de la politique d'égalité dans les années 1990-2000 (I), qui se caractérise essentiellement par l'avènement du principe de *gender mainstreaming* dans les instances et les politiques européennes. C'est donc sur ce dernier que nous concentrerons notre attention. Après en avoir rappelé les fondements et l'instauration au niveau européen, nous présenterons les principales critiques et limites qui entourent sa mise en œuvre, au sein de la Commission européenne (CE) et dans les Etats membres d'avant 2004. Nous aborderons ensuite son application à travers la SEE et le FSE, afin d'en identifier les obstacles et ces « façons de faire », évoquées plus haut, suscitées chez les acteurs. L'ensemble de ces éléments, encore une fois, nous éclairera sur certaines pratiques observées localement en Pologne. Dans un second temps (II), nous

traiterons de la reprise des normes européennes en matière d'égalité dans les pays d'Europe centrale et orientale, sous l'angle du *gender mainstreaming*, mais aussi sous l'angle du *hard law* et des institutions formelles. Malgré l'importance prise par le *gender mainstreaming* au niveau communautaire, ce sont ces derniers, en effet, qui ont monopolisé l'acquis à reprendre en matière d'égalité.

En conclusion, nous reviendrons sur les principaux éléments que nous mobiliserons par la suite pour analyser la mise en œuvre locale de l'égalité à travers le FSE, tandis que le détail du contexte domestique fera l'objet du chapitre suivant (chapitre IV).

1. LE CONTEXTE EUROPEEN

1.1. Avènement du *gender mainstreaming* au niveau mondial et dans l'Union européenne

1.1.1. Relations de « genre » et *gender mainstreaming*

Le concept de *gender mainstreaming* est préconisé dès la fin des années 1980 par certaines organisations internationales dans le domaine de l'aide au développement, à la suite de la troisième Conférence des Nations Unies pour les Femmes organisée à Nairobi, au Kenya, en 1985. Il résulte du passage d'une approche centrée sur « les femmes et le développement » à une approche qui met le genre au centre des questions sur le développement (Beveridge, 2007, p.194). Il ne devient objet de travaux réellement importants que durant la décennie 1990⁴⁴⁰, et est explicitement entériné et approuvé lors de la quatrième Conférence Mondiale des Nations Unies sur les Femmes, qui a lieu à Pékin en 1995, soit dix ans après la précédente. Le Programme d'Action adopté en fin de conférence engage à plusieurs reprises les gouvernements et les autres intervenants à

« [...] s'employer activement et ostensiblement à intégrer la problématique hommes-femmes dans l'ensemble de leurs politiques et programmes de manière à effectuer, avant de prendre une décision, une analyse de ses répercussions sur les femmes et sur les hommes »⁴⁴¹.

L'avènement du principe de *gender mainstreaming* au niveau européen correspond à deux changements majeurs, outre l'influence de la Conférence de Pékin mentionnée ci-dessus. Le premier consiste en l'évolution, au niveau conceptuel, des approches

⁴⁴⁰ A l'exception de l'ouvrage de Carole Pateman, *The sexual Contract* (1988).

⁴⁴¹ *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, Quatrième conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995, §79. Disponible sur : <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20F.pdf>. Une mention équivalente apparaît dans les paragraphes 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252 et 273.

analysant uniquement les « questions de femmes » vers des approches prenant en compte plus largement les relations de « genre ». Simultanément, l'apparition du concept de « genre » (*gender*) a rendu possible ce tournant dans les sciences sociales : les études spécialisées que sont les *women's studies* ont progressivement fait place à un champ de recherche plus large, sous le terme de *gender studies*. Le genre se réfère à la signification socioculturelle attribuée à la masculinité et à la féminité, ou encore à la traduction sociale du sexe biologique, qui a pour conséquence l'attribution de tâches, de fonctions et de rôles propres à chaque sexe dans la société, dans la vie publique et privée (Conseil de l'Europe, 2004, p.8). Si les êtres humains, au niveau individuel, façonnent et reproduisent ces rôles et ces normes attribuées à chaque sexe, se conformant en cela à diverses attentes, le concept de genre interroge également l'influence des décisions et des structures politiques. On considère que ces décisions et ces structures institutionnalisent en effet le maintien et la reproduction de la construction sociale des genres (Conseil de l'Europe, 2004, p.8). Cette dernière, non limitée à la définition sociale de la masculinité et de la féminité, renvoie également aux relations complexes et diverses qui sont établies entre les deux (Hoskyns, 2004, p.217), en incluant généralement une dimension hiérarchique. En effet, les relations de genre, profondément ancrées, découlent de conceptions établissant une différence et une inégalité entre hommes et femmes, qui se sont structurées historiquement à l'encontre de ces dernières et ont érigé, à l'inverse, la « norme » masculine comme axe structurant les sociétés. Si, de ce fait, les études portant sur les relations de genre ont pour point de départ, la plupart du temps, la situation désavantageuse des femmes, l'avènement des *gender studies* permet l'adoption d'une perspective plus large interrogeant à la fois la question de la hiérarchie des genres, donc les différentes positions sociales attribuées aux hommes, mais aussi la diversité des identités, sexuelles ou ethniques (Hoskyns, 2004, p.217), ou encore le droit à la différence (Conseil de l'Europe, 2004, p.8).

Ne se limitant pas aux *gender studies*, le genre sert également de grille de lecture pour l'analyse voire la remise en cause de certaines théories existantes et des concepts qui la fondent. Ainsi, C.Hoskyns considère que les « perspectives de

genre »⁴⁴² constituent davantage un point de vue qu'une théorie : sans cette sensibilité, écrit-elle, aucune théorie ne peut prétendre être complète :

« The aim of taking such a stand is to give visibility to values and situations normally ignored or marginalized, thus helping to create more inclusive and better grounded histories and theories » (Hoskyns, 2004, p.217).

Hoskyns adopte ce point de vue pour déconstruire les différentes théories relatives à l'intégration européenne, notamment.

1.1.2. Fenêtres d'opportunité au niveau européen

Le second changement qui permet l'avènement du *gender mainstreaming* est l'évolution de l'action publique, entre autres au niveau européen, et la remise en cause des modes et façons de faire précédents. Cette remise en cause s'applique à la fois au domaine de l'égalité hommes-femmes, pris en compte par la Communauté européenne depuis la fin des années 1950, et au système général de gouvernance.

Remise en cause de la politique d'égalité européenne

Sur le premier point, le *gender mainstreaming* apparaît comme une alternative aux deux modèles jusqu'alors adoptés par la CEE, celui de l'égalité de traitement et celui de l'égalité des chances. Le premier consiste en un ensemble législatif constitué d'une base dans le traité de Rome et d'un corpus de directives portant sur l'égalité hommes-femmes dans l'emploi. L'objectif est de réduire les discriminations sur le marché du travail qui empêchent les femmes d'y entrer pleinement. Déjà utilisé dans le cas des barrières douanières commerciales, la notion d'égalité de traitement a une fonction essentiellement économique, subordonnant la lutte contre la discrimination au bon fonctionnement du marché intérieur (Jacquot, 2009, p.249). De cette manière, il s'inscrit pleinement dans une dynamique d'intégration positive telle que l'a définie Fritz Scharpf dans *Gouverner l'Europe* (2000), et qui consiste à adopter des lois afin de diminuer les différences entre Etats membres dans des domaines divers ; autrement dit, de fixer des normes et des standards communs, dans l'idée de « reconstruire un système de régulation économique au niveau d'une plus grande entité économique » (Scharpf, 2000, p.53). Dans le cas de l'égalité hommes-femmes, l'intégration positive initiée par l'égalité de traitement se rapporte à un processus qui « fait » le marché

⁴⁴² L'expression « perspectives de genre » est au pluriel car il n'en existe pas une seule, d'après C.Hoskyns, mais de multiples, liées à la diversité des identités sexuelles et ethniques. De ce fait, les mobilisations autour du genre, au niveau européen comme ailleurs, constituent un ensemble fragmenté (Hoskyns, 2004, p.221).

(*market-making* ou *market-building*), tandis que selon Scharpf, intégration positive et *market-making* ne sont pas forcément synonymes⁴⁴³. Si le corpus de textes européens composant l'égalité de traitement représente une avancée certaine pour les femmes, il ne traite que de leur rôle dans le travail, en négligeant totalement leur rôle dans les foyers. Laissant de côté un pan entier des relations de genre, cette façon de concevoir les inégalités reflète la distinction opérée au niveau européen entre l'économique et le social, le premier étant privilégié – la CEE/UE a été créée principalement comme une structure économique, et avec l'objectif de réaliser un marché commun –, au détriment du second (Hoskyns, 2004, p.219). La moindre importance accordée au social au niveau européen, du fait de la réticence des Etats membres à transmettre leurs compétences en la matière et la grande diversité des trajectoires nationales, s'est ainsi traduite par une prise en compte partielle de la question des inégalités hommes-femmes, focalisée exclusivement sur leur aspect économique.

Le secteur de l'égalité constitué au niveau européen d'un petit groupe de militantes, certes restreint, clos et écarté des instances communautaires, dispose cependant d'une autonomie organisationnelle et cognitive qui lui permet de pousser la réflexion plus loin afin d'élargir la politique existante. Dans les années 1970-1980, ce groupe, autrement appelé « triangle de velours »⁴⁴⁴, rassemble des femmes venues de milieux politiques et administratifs, des représentantes d'ONG de femmes ainsi que des universitaires. S'y croisent ainsi trois types de savoir : un savoir politique et procédural, un savoir issu du terrain ou de la base (*insider knowledge*), et un savoir scientifique (Jacquot, 2009, p.251). L'activité des membres du triangle de velours a permis l'élargissement du nombre de directives portant sur l'égalité de traitement, autrement dit, l'enclenchement d'un processus de *spill over* de la politique européenne en matière d'égalité (Jacquot, 2009, p.252), tandis que plusieurs instruments essentiellement de nature budgétaire, ainsi qu'un réseau d'institutions agissant au sein des instances communautaires (comités, commissions, bureaux, etc.) ont déjà été mis en place au début des années 1980. Le Fonds Social Européen intervient en faveur de l'égalité, et la CEE finance des programmes dans des

⁴⁴³ En effet, si toutes les mesures d'intégration négative se retrouvent dans la catégorie du *market-making*, les mesures d'intégration positive (harmonisation, création de lois) peuvent relever du *market-making* (harmonisation des normes en vue de supprimer les barrières non tarifaires aux échanges) autant que du *market-correcting* (régulation sur les processus de production, par exemple sur les conditions de travail) (Scharpf, 2000, p.53-54).

⁴⁴⁴ L'expression est due à Alison Woodward dans « Building Velvet Triangles: gender and informal governance », in Piattoni, Simona, Christiansen, Thomas (dir.). *Informal governance and the European Union*, Londres : Edward Elgar, 2004, p.76-93.

domaines connectés au marché du travail, comme la garde des enfants (*childcare*) ou des personnes âgées, le travail domestique ou le harcèlement sexuel.

Le réseau de femmes présent au niveau européen parvient finalement à y initier des actions positives en faveur des femmes. Elles parviennent, autrement dit, à introduire une logique de l'exception dans l'action publique européenne portant sur la lutte contre les inégalités, et à rendre cette logique légitime : l'égalité de traitement s'élargit alors à l'égalité des chances. Cette évolution correspond également au passage d'une égalité recherchée *pour* le marché à une égalité *dans* le marché, à savoir, à

« [...] une action publique contenue et limitée par les règles de l'organisation et du fonctionnement du marché intérieur, mais néanmoins autonome et légitime en son sein » (Jacquot, 2009, p.253).

Ayant pour optique de corriger les inégalités, en effet, la notion d'égalité des chances s'inscrit dans une logique de *market-correcting*. Le processus de *spill over*, qui s'est donc poursuivi au niveau européen depuis l'inscription de l'égalité de rémunération dans le traité de Rome, est tel qu'à la fin des années 1980, la politique d'égalité européenne impose aux Etats membres des normes et valeurs bien plus élevées que celles en vigueur dans la plupart d'entre eux (Jacquot, 2009, p.254).

Les résultats mitigés de ces politiques entraînent un renouvellement de la réflexion au tournant des années 1980-1990. La remise en cause de l'action publique en matière d'inégalités est d'ailleurs concomitante de l'essor des études de genre en sciences sociales, qui mettent en lumière la persistance et les multiples dimensions du problème et ce, dans des domaines beaucoup plus larges que les domaines abordés jusqu'ici : la sphère politique est devenue objet d'étude, de même que l'engagement des femmes au niveau communautaire ; partant, c'est ainsi la représentativité démocratique qui est questionnée. Les politiques sexuelles traitant de l'avortement, du harcèlement sexuel, de la violence domestique, sont l'objet d'attention, de même que des questions longtemps occultées telles que la pornographie, la prostitution, la traite et l'exploitation des femmes ; enfin, les études de genre intègrent une dimension ethnique ou encore migratoire (Hoskyns, 2004, p.220-221). Au niveau européen, les critiques, émises par les actrices du secteur de l'égalité elles-mêmes, portent sur les trois aspects de la politique menée : l'égalité de traitement, tout d'abord, est perçue comme insuffisamment efficace, le problème relevant surtout des négligences de mise en œuvre dans les Etats membres et d'une conception des

interventions centrée exclusivement sur le marché du travail. Or, entre-temps, des débats et contributions ont vu le jour, dans les sciences sociales et le monde juridique, mettant en relation la place dans l'emploi et la notion de *care*. Elles accordent une place centrale à ce dernier et plus particulièrement, au fait de s'interroger sur « qui est en charge du *care* ». Le travail non marchand, réalisé dans la sphère privée, entre ainsi dans le débat. En l'absence de considération pour cet aspect crucial des relations de genre, toute politique ou toute discussion sur le sujet peut être considérée comme partielle et déséquilibrée :

« Such analyses make clear that until the issue of 'who does the caring' is moved centre stage in policy debate, and deeply rooted assumptions about paid and unpaid work are reconsidered, talk of gender equality remains grounded in an imbalance that is reproduced in legal texts and welfare regimes » (Hoskyns, 2004, p.221).

En second point, la critique porte sur le peu de recours fait de l'égalité des chances, c'est-à-dire des actions positives ; la logique de l'exception est accusée de marginaliser les personnes en bénéficiant et de cloisonner encore davantage le secteur de l'égalité, d'autant que les mesures d'égalité des chances ne permettent pas de redresser les inégalités engendrées par les autres secteurs (Conseil de l'Europe, 2004, p.11) ; le cloisonnement et la dimension élitiste du secteur de l'égalité fait d'ailleurs l'objet de la troisième critique, car son fonctionnement « en marge » des autres instances et des autres politiques communautaires restreint et inhibe son action. Comme l'écrit S.Jacquot, la fin des années 1980 et le début des années 1990 sont

« [...] un moment charnière de prise de conscience, de questionnement, voire de « repentance » pour les actrices du secteur de l'égalité, qui tendent à remettre en cause leur propre fonctionnement, certains aspects des politiques qu'elles ont façonnées et pour lesquelles elles se sont battues » (Jacquot, 2009, p.257).

Enfin, la remise en cause de ces deux premiers modèles s'appuie sur la persistance constatée des inégalités et des discriminations à l'encontre des femmes, sur l'apparition de nouvelles formes d'inégalités - notamment entre les femmes elles-mêmes -, et sur l'insuffisante représentation des femmes dans les prises de décision : or, le manque de femmes jouant un rôle d'entrepreneurs de normes (*norm entrepreneurs*) prive les questions d'égalité d'une position prépondérante sur les agendas politiques (Conseil de l'Europe, 2004, p.11).

Intégré dans l'action publique, le *gender mainstreaming* se pose dès lors en opposition à ces deux prédécesseurs : contre un intérêt exclusif pour le domaine de l'emploi, contre une logique d'exception et contre une tendance à la sectorisation, il

consiste à prendre en compte de manière systématique l'effet sur les relations de genre des processus politiques, quelle qu'en soit l'étape et quel que soit leur domaine d'application. En plaçant le genre au cœur de cette alternative, c'est la responsabilité de l'ensemble de la société qui est engagée, hommes et femmes confondus. Dans ce sens, après s'être inscrite dans des processus de *market-making* puis de *market-correcting*, la politique européenne d'égalité opte pour une troisième dynamique qui est celle de l'ingénierie sociale (*social engineering*), puisqu'il s'agit désormais d'agir sur la société, par l'intermédiaire du processus politique et de la *polity* (Jacquot, 2006, p.130). C'est en effet le rôle des politiques publiques et des institutions, dans la production et le maintien des inégalités, qui est interrogé avec ce principe ; le *gender mainstreaming* s'impose d'ailleurs à l'ensemble des secteurs d'activité européens, étant conçu comme un mécanisme transversal : le « genre » s'élargit à tous les domaines, tandis que le *mainstreaming*, lui, s'applique à un ensemble de plus en plus large de questions sociales. Cette transversalité et cette multi-applicabilité confèrent au *gender mainstreaming* le pouvoir, en théorie, d'anticiper les inégalités et de les traiter durablement. Il se place dans une perspective d'action de long terme, à l'inverse des deux méthodes précédentes qui étaient fondées sur des solutions, certes plus visibles, mais aussi de courte échéance. Finalement, en introduisant un ensemble de nouveaux outils et de techniques, le *gender mainstreaming* a pour ambition de rendre plus efficace la politique menée jusqu'alors et qui est désormais considérée comme dépassée (Jacquot, 2010a, p.121).

Evolution du système européen de gouvernance

L'émergence du *gender mainstreaming* au niveau européen s'inscrit de cette manière dans le cadre de l'évolution de l'action publique et de la gouvernance européenne déjà plusieurs fois évoquée, caractérisée en particulier par l'essor des mesures souples et non coercitives (*soft law*) ; par l'émergence de nouveaux outils de gouvernance et l'élargissement progressif de leur domaine d'application (ici en particulier, la méthode ouverte de coordination (MOC) et le *mainstreaming*) ; par l'implication d'un nombre croissant d'acteurs dans le processus politique, qu'ils soient publics, privés ou venant de la société civile ; par l'idée de converger vers un ou plusieurs objectifs communs, dans le respect des diversités nationales ; et enfin, par l'importance grandissante que prend la dimension cognitive dans les nouveaux modes de gouvernance, et qui se manifeste aussi à travers les notions d'apprentissage

mutuel, d'échanges d'expériences ou de « bonnes pratiques » (Bruno, Jacquot, Mandin, 2007, p.195)⁴⁴⁵. Outre d'améliorer l'efficacité de la politique d'égalité européenne, il s'agit aussi, à travers le *gender mainstreaming*, de dépasser les obstacles qu'ont rencontrés jusqu'à présent les instruments traditionnels de l'égalité. En ce sens, le *gender mainstreaming* résulte d'une recherche de « créativité instrumentale » de la part de l'UE (Jacquot, 2010a, p.122). L'idée est de renouveler, moderniser mais aussi rationaliser les instruments existants et la politique d'égalité dans son ensemble :

« Concerning gender equality, the specific goal was to 'professionalize' a policy that was seen as 'old-fashioned' and to reduce the considerable autonomy that the policy area has enjoyed since the mid-1970s. Gender mainstreaming, as a transversal and procedural instrument, was in line with this trend towards reform » (Jacquot, 2010a, p.123).

Dans le cadre d'un système de gouvernance à niveaux multiples, par ailleurs, l'action publique tend à se déssectoriser, les problèmes et acteurs impliqués étant reconnus comme intersectoriels ou transectoriels. D'où la tentative contradictoire, opérée par les gouvernements, d'insérer de plus en plus de dispositifs transversaux de gestion des problèmes publics, tout en préservant une logique de sectorisation indispensable pour l'expertise⁴⁴⁶ (Muller, 2005, p.180-181). Le *gender mainstreaming* s'inscrit dans cette tentative de dépassement de la sectorialité. En s'appliquant à tous les secteurs et à tous les stades des politiques, il élargit aussi le spectre des acteurs chargés de le respecter. Désormais, ce ne sont plus les acteurs spécialisés de l'égalité qui en sont responsables, mais tous les décideurs politiques, les acteurs locaux et régionaux, publics et privés, ou encore les représentants du tiers secteur. En ce sens, il permet d'adapter le traitement des inégalités de genre au nouveau contexte de gouvernance, caractérisé par une tendance au retrait de l'Etat au profit des acteurs infranationaux, de la société civile ou des forces du marché. Le *gender mainstreaming*, par hypothèse, suppose que l'adaptation au niveau national se produira par l'intermédiaire d'un processus de socialisation ou de social learning (Börzel, Risse, 2000) : le fait que tous les acteurs soient contraints de participer au processus suppose qu'ils soient persuadés et convaincus par le nouveau principe. Partant, c'est le pouvoir de persuasion du *gender mainstreaming* qui est en jeu.

⁴⁴⁵ Les nouveaux modes de gouvernance (NMG) sont conçus pour tenir compte de la complexité et de la multidimensionnalité de certaines questions, comme l'égalité des genres, l'inclusion sociale, la lutte contre les discriminations ou encore la protection de l'environnement. En ce sens, ils constituent des instruments de « gouvernance par insertion » (Jacquot, 2010, p.119).

⁴⁴⁶ Comme l'écrit Muller, en effet, « toute politique publique correspond à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et « formatée » la substance des problèmes à traiter » (Muller, 2005, p.180).

Au tournant des années 1990, il se présente enfin comme un mécanisme opportun, alors que les Etats providence occidentaux se retrouvent en crise. Les changements structurels intervenus dans les pays de l'Ouest – globalisation économique et financière, innovation technologique, hausse de la concurrence mondiale et néolibéralisme – se sont accompagnés d'une montée en puissance des problèmes sociaux (chômage, pauvreté, exclusion, etc.), qui ne sont pas sans conséquence sur les relations de genre : ils affectent en effet le libre choix des individus en matière de sexualité, de santé ou de modes de vie⁴⁴⁷, et se traduisent par une baisse d'intérêt des gouvernements pour les questions d'égalité. De nouvelles priorités plus urgentes que l'égalité se présentent à eux, tandis que progressivement les Etats cherchent à limiter leurs dépenses sociales puis tentent de réformer leurs systèmes de protection sociale. Le *gender mainstreaming*, nouveau principe de gestion des inégalités, apparaît plus attractif que les mesures précédentes : a priori, en effet, il ne requiert aucun budget spécifique (Jacquot, 2006a, p.127-128) ; il permet en outre de contrer la tendance dominante qui consiste à mesurer le progrès avant tout en termes économiques, et non pas en termes humains (Conseil de l'Europe, 2004, p.10).

1.1.3. Définition et adoption par les instances européennes

Le *gender mainstreaming* ou l'approche intégrée de l'égalité des genres est défini par le Conseil de l'Europe comme

« [...] la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques » (Conseil de l'Europe, 2004, p.13).

Si elle s'est construite en opposition aux mesures passées, l'adoption de l'approche intégrée en matière d'égalité ne signe pas l'arrêt des deux mécanismes préexistants⁴⁴⁸. En effet, il est reconnu que le *gender mainstreaming* ne doit « en aucun cas [...] remplacer les politiques « traditionnelles » mises en place [en matière d'égalité]. Il

⁴⁴⁷ Conseil de l'Europe. *Garantir le libre choix en matière de procréation, de sexualité et de modes de vie en europe : tendances et évolutions*, Actes, Tallinn, 1997, 124 p.

⁴⁴⁸ La tendance à présenter les trois types d'approches comme appartenant à trois générations différentes, séparées les unes des autres, est critiquée par M.Daly (2005, p.437). Cette tendance laisse à penser, en effet, que les deux premières approches de l'égalité – égalité de traitement et égalité des chances – ont été « gelées » depuis que les suivantes ont été adoptées. Or, Daly rappelle à juste titre que l'égalité de traitement et l'égalité des chances ont continué d'évoluer et de se développer y compris avec l'adoption du *gender mainstreaming*. L'opposition dans laquelle le *gender mainstreaming* s'est construit, par rapport aux approches précédentes, ne doit pas être comprise comme une rupture ou un arrêt brutal et définitif des initiatives prises en matière d'égalité de traitement ou d'égalité des chances.

s'agit en fait d'un complément » (Conseil de l'Europe, 2004, p.13), voire même, d'une « stratégie double » (Conseil de l'Europe, 2004, p.14).

Le *gender mainstreaming* est adopté par la CEE/UE en 1996, suite à la Conférence de Pékin des Nations Unies⁴⁴⁹. Cette adoption est fréquemment liée, également, à l'adhésion à l'UE de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède qui a lieu en 1995. L'arrivée de ces pays a représenté une fenêtre d'opportunité pour le *gender mainstreaming*. En effet, tout comme ils sont favorables à un élargissement de l'agenda européen aux questions sociales de manière générale, ces pays sont très actifs, au niveau européen, dans la promotion de l'égalité hommes-femmes. Leur adhésion se traduit d'ailleurs par un accroissement du nombre de femmes parmi les parlementaires et les commissaires. Une première raison expliquant cet activisme au niveau européen est le fait que dans ces pays – en particulier les deux scandinaves – les gouvernements sont particulièrement sensibles à cette thématique. Les Etats scandinaves disposent de modèles d'Etat-providence élaborés, facilitant l'accès des femmes au marché du travail à travers des mesures de politiques d'emploi (recours au temps partiel) et de conciliation vie professionnelle-vie familiale. Les inégalités de genre y sont moins criantes que dans le reste de l'Europe, et la part des femmes actives y est supérieure : ainsi le taux d'activité des Finlandaises et des Suédoises s'élève-t-il en 1996 à environ 83% et 86% respectivement, contre 71% en moyenne dans l'UE 15 de l'époque. Une autre raison invoquée pour l'activisme de ces nouveaux membres au niveau européen est l'euroscpticisme de leur population féminine, dont la majorité a refusé l'adhésion à l'UE, craignant que cela porte atteinte, justement, au modèle national de protection sociale.

Sur décision du Conseil, le *gender mainstreaming* est l'objet principal du quatrième programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances entre femmes et hommes, entre 1996 et 2000, après avoir figuré dans le programme d'action précédent (1991-1995). Ce programme est destiné à

« [...] promouvoir l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de toutes les politiques et les actions de l'Union européenne et des États membres, dans le respect de leurs compétences respectives »⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ COM(96) 67 final.

⁴⁵⁰ Décision du Conseil 95/593/CE.

Il sert de fondement à l'élaboration de futurs documents. En outre, l'égalité hommes-femmes est constitutionnalisée en 1997 par le traité d'Amsterdam, faisant l'objet de l'article 3.2 et de l'article 13⁴⁵¹.

Le *gender mainstreaming* est dès lors fermement associé aux objectifs politiques, économiques et sociaux généraux de l'UE. A partir des années 2000, il est progressivement opérationnalisé par la Commission européenne (CE) à travers une série de documents⁴⁵², la fixation d'objectifs et de cibles pour les activités des Etats membres, l'intégration de la dimension de genre dans les budgets gouvernementaux (*gender budgeting*) ; mais aussi par la création de diverses structures (groupes d'experts, comités consultatifs, Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes), ainsi que par un processus de suivi des avancées et des résultats dans les différents domaines politiques (rapports annuels, rapport d'avancement sur la communication de 1996⁴⁵³, tableaux de bord), que ce soit au niveau communautaire, au sein des directions générales (DG) de la Commission, ou bien dans les Etats membres. La mise en œuvre du *gender mainstreaming*, tout comme la méthode ouverte de coordination, se fait sous le contrôle de la CE : en élargissant ainsi le spectre des outils et structures au service de l'approche intégrée, la Commission européenne passe d'un rôle d'initiateur à celui de facilitateur et de superviseur des Etats membres (Beveridge, 2007, p.197). En plus de cela, et même si la nature de la contrainte a changé (étant moins directe et moins formelle), la CE exerce désormais un pouvoir cognitif et disciplinaire non négligeable (Jacquot, 2010a, p.129).

1.2. Critiques et limites du *gender mainstreaming*

Les principales critiques adressées au *gender mainstreaming* s'inscrivent dans un débat plus large portant sur l'efficacité des nouveaux modes de gouvernance européens, notamment sur la méthode ouverte de coordination (MOC). Celle-ci est considérée comme le premier instrument marquant le passage d'une gouvernance

⁴⁵¹ Traité instituant la Communauté européenne (TCE), art.3.2 : « Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes » ; art.13 : « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

⁴⁵² Stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005), cinquième programme d'action (2001-2006), feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010), et à partir de 2010, la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015).

⁴⁵³ Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », COM(98) 122.

'*old-style*', uniforme, règlementaire (c'est-à-dire basée essentiellement sur le *hard law*) et *top-down*, à une gouvernance plus souple, non coercitive, respectant la diversité des situations nationales et laissant place à des mécanismes *bottom-up*. Par ailleurs, le *gender mainstreaming* peut faire l'objet d'une analyse « par les instruments » visant à en mesurer l'impact sur l'action publique.

La première critique adressée au principe d'approche intégrée est son manque de contenu normatif et opérationnel. Malgré son inscription dans le traité d'Amsterdam et dans différents textes, en effet, le *gender mainstreaming* reste un concept flou. Ni son objectif, ni la vision de l'égalité qu'il entend promouvoir ne sont posés clairement, ni même la manière dont il se coordonne avec les autres politiques d'égalité (Beveridge, 2007, p.196)⁴⁵⁴.

Ce manque de clarté dans la définition du *gender mainstreaming* se répercute dans sa mise en œuvre. Le caractère flou et vague du principe, associé à une faible coercition, encourage un traitement « à la carte » de l'égalité. Les acteurs, libres de mettre en œuvre le *gender mainstreaming* comme ils l'entendent, choisissent parmi une liste d'outils⁴⁵⁵ les plus faciles à appliquer et les plus visibles. Une telle liberté encourage un traitement rationnel du problème, au service des intérêts des acteurs en question.

1.2.1. Mise en œuvre lacunaire au niveau de la CE

Ce type de comportement est observé, dès les débuts du *gender mainstreaming*, au sein même de la Commission européenne. Plusieurs travaux (Beveridge, 2007, Daly, 2005, Bretherton, 2004) présentent en effet les différences d'implication des directions générales (DG) en faveur de l'égalité. Libres de fixer leurs priorités et objectifs comme elles l'entendent, les DG choisissent le *pick-and-mix* (selon l'expression de F.Beveridge, 2007, p.208), certaines n'adoptant qu'une partie des composantes du *gender mainstreaming*, tandis que d'autres se montrent tout-à-fait réticentes à l'insérer dans leurs activités. Une approche consensuelle semble immédiatement s'établir, autour d'une mise en œuvre du *gender mainstreaming*

⁴⁵⁴ D'autres actes déterminants dans l'histoire récente de l'UE, du reste, ne tiennent pas compte de la question du genre - c'est le cas du Livre blanc sur la gouvernance de 2001 - ou s'accompagnent d'une faible représentation des femmes, à l'instar de la Convention sur l'avenir de l'Europe de 2001, dans laquelle la part des femmes a été minime.

⁴⁵⁵ En final, les outils au service du *gender mainstreaming* sont de trois types : des outils d'analyse (statistiques, indicateurs, études et analyses budgétaires ventilés par sexe, benchmarks et études d'impact), des outils destinés à attirer l'attention (formations professionnelles, guides, indications des bonnes et mauvaises pratiques, séminaires, conférences, consultation d'ONG), et des outils organisationnels (groupes d'échange d'informations et d'expériences, groupes interservices) (Jacquot, 2010, p.125).

dépendante de la bonne volonté de chacun, rendant incertain son effet sur les processus politiques, et encore moins sur les politiques elles-mêmes⁴⁵⁶.

Aussi au niveau de la CE une contradiction se présente-t-elle, qui découle de la logique d'action rationnelle des acteurs non spécialistes de l'égalité (fonctionnaires de la CE, parlementaires, membres d'ONG, etc.). Analysant les différents « usages » du concept de *gender mainstreaming* au sein de la Commission européenne⁴⁵⁷, Sophie Jacquot relève que ces acteurs non spécialistes font de cet instrument un usage conformiste (Jacquot, 2010a, p.126)⁴⁵⁸. Devant agir en conformité avec la norme européenne et ce qui est désormais défini comme approprié, les acteurs non spécialistes incorporent cette norme dans leurs pratiques quotidiennes et considèrent cela comme légitime. L'incorporation prend la forme de divers outils - production de statistiques, d'analyses d'impact, de rapports annuels, etc. - qui amènent progressivement une routinisation du principe. Pour autant la norme n'est pas véritablement « appropriée » par les acteurs et leur intérêt pour sa mise en œuvre est

⁴⁵⁶ D'après Sophie Jacquot, le plus grand effet du *gender mainstreaming* est celui qu'il exerce sur la politique d'égalité dans son ensemble, dont il a permis la diversification et l'extension du champ d'action : « Gender mainstreaming has allowed this framework to evolve, and has consequently largely reoriented the very content of gender equality policy » (Jacquot, 2010a, p.128). Le *gender mainstreaming* est devenu le principe central de cette politique, même si simultanément, la dimension juridique de l'égalité a perdu en importance et le statut jusqu'alors particulier de l'égalité hommes-femmes au niveau européen s'est dissous. Cette dissolution a été d'autant plus marquée que la lutte contre les discriminations s'est élargie à d'autres aspects entre-temps. Le *gender mainstreaming* a servi de modèle, initialement, à l'introduction du *mainstreaming* sur d'autres questions, puis le *mainstreaming* s'est tellement élargi que l'égalité hommes-femmes s'en est retrouvée diluée (Jacquot, 2010a, p.129).

⁴⁵⁷ La notion d'usage est développée en 2004 par S.Jacquot et C.Woll afin de revaloriser et préciser le rôle de l'acteur dans les modèles ou théories de l'europanisation, dans l'idée, également, de sociologiser davantage l'influence de l'UE. L'ambition des auteures est en effet de proposer une « sociologie politique des usages de l'intégration européenne ». Pour cela, l'approche par les usages ambitionne d'observer le travail politique initié par les acteurs autour des ressources européennes, leurs motivations, ainsi que leurs interactions avec le niveau européen, l'idée étant que les acteurs opèrent des allers-retours constants entre celui-ci et le niveau national ou local. La notion d'usage s'applique ainsi à tous les niveaux de gouvernance. Précisément, les usages recouvrent « des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de nature diverse - institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles » (Jacquot, Woll, 2004, p.9).

Trois types d'usages sont définis par les auteures : 1) l'usage stratégique consiste à se saisir d'opportunités ou de ressources fournies par l'UE et d'en faire des pratiques politiques destinées, par exemple, à peser sur le processus de décision, à augmenter sa marge de manœuvre dans le jeu politique, à maximiser ses chances d'accéder à ce jeu, à élargir le cadre de son action ou encore sa zone d'influence, etc. L'usage stratégique est donc opportuniste, rationnel et orienté ; 2) l'usage cognitif a deux objectifs : celui de diffuser un sujet et les idées qui l'entourent (usage à des fins de compréhension, d'interprétation) ; celui de diffuser des concepts ou des principes d'action autour du sujet en question et à convaincre les autres acteurs de les adopter (usage à des fins de persuasion) ; 3) enfin, l'usage de légitimation consiste à mobiliser la « référence à l'Europe » pour légitimer ou justifier la politique nationale conduite. Cet usage est donc principalement discursif (Jacquot, Woll, 2004, p.17-20).

⁴⁵⁸ Dans sa thèse consacrée à l'action publique communautaire et ses instruments (*L'action publique communautaire et ses instruments : la politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, 2006), Sophie Jacquot identifie quatre types d'usages du *gender mainstreaming* au niveau communautaire : 1) un usage conformiste, qui consiste à faire ce qui est juste et convenable, dans une logique principalement rationnelle. Cet usage est principalement celui d'acteurs bureaucratiques de la CE ; 2) un usage puriste, mené par les actrices et militantes « convaincues », soucieuses de préserver l'idéal du *gender mainstreaming*, et qui adoptent de ce fait une position défensive de ce principe ; 3) un usage réaliste, qui relève essentiellement des militants professionnalisés, qui consiste à s'adapter au principe tel qu'il est instrumenté et mis en œuvre au niveau communautaire ; l'adaptation est autant institutionnelle que cognitive, la logique est celle d'un meilleur positionnement dans l'espace politique européen ; 4) un usage opportuniste, qui caractérise avant tout les réformateurs issus du secteur social, portés par une logique d'influence. Le *gender mainstreaming* leur sert à renforcer leur poids politique et à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, et qui n'ont pas de lien direct avec la question de l'égalité hommes-femmes (Jacquot, 2006a, p.440-444).

somme toute limité, d'où la contradiction. S.Jacquot estime que l'usage conformiste qui est fait du *gender mainstreaming* n'est pas sans effet, ceci dit : les divers outils déclinant l'instrument ont permis son institutionnalisation, et son droit à être mis en œuvre fait désormais consensus (Jacquot, 2010a, p.126-127). La routinisation du principe, malgré l'intérêt limité envers celui-ci, témoigne de son institutionnalisation et dans une certaine mesure, de sa légitimation⁴⁵⁹.

La contradiction entre institutionnalisation du *gender mainstreaming* et manque d'intérêt à son égard est renforcée par le modèle « expert-bureaucratique » adopté par la Commission (Beveridge, Nott, Stephen, 2000, p.390-391). Celle-ci a fait du *mainstreaming* un instrument administratif destiné davantage à améliorer son fonctionnement politique interne qu'à améliorer la gouvernance européenne vers plus de participation et de démocratie (Beveridge, 2007, p.201). L'accent mis sur l'expertise et sur la bureaucratisation du processus politique a pu rendre difficile l'accès au débat pour certains acteurs, comme les ONG, qui ne sont pas rodées à toutes ces techniques. De ce fait, l'idée de partenariat, qu'est censé promouvoir le *gender mainstreaming*, a pu d'emblée être mise en doute.

Par ailleurs, une autre difficulté liée au *gender mainstreaming* est que tous les décideurs de tous les secteurs politiques sont désormais en charge des questions d'égalité, et non plus seulement les acteurs spécifiques et spécialistes. La mise en œuvre du *gender mainstreaming* dépend du bon vouloir de l'ensemble de ces nouveaux acteurs de l'égalité (Jacquot, 2010a, p.129). Combinée à un manque d'intérêt pour ces questions, à un manque de compétences en la matière et à la difficulté d'installer une coopération transversale, cette donnée augmente les risques de non application réelle du concept (Conseil de l'Europe, 1998, p.14-15).

1.2.2. Diversité des approches dans les Etats membres

L'interrogation sur l'efficacité de l'approche intégrée se pose bien évidemment aussi au niveau des Etats membres. Sur ce point, le paragraphe consacré au *mainstreaming*, dans la directive de 2002 relative à la mise en œuvre de l'égalité hommes-femmes, se montre très faible : les Etats membres sont uniquement invités à :

⁴⁵⁹ Tous les acteurs s'impliquent dans l'adaptation au *gender mainstreaming*, dans ce qui semble être un processus de non-retour vers la prise en compte de l'égalité (Jacquot, 2010, p.126).

« [...] tenir activement compte de l'objectif de l'égalité entre hommes et femmes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que des politiques et activités [...] »⁴⁶⁰.

Ils sont également enjoins de désigner :

« [...] un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir, d'analyser, de surveiller et de soutenir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur le sexe »⁴⁶¹.

En conséquence, la mise en œuvre de l'approche intégrée dans les Etats membres est tout sauf uniforme. On observe plutôt, au milieu des années 2000, une grande variété de situations entre Etats qui dépend de l'histoire et des traditions de chacun dans le traitement des inégalités. Si les Etats membres affichent officiellement leur engagement envers le *gender mainstreaming*, et donc, envers les questions de genre plutôt que des femmes uniquement ; si la transversalité du principe semble avoir été acceptée (répartition des responsabilités entre différents secteurs et niveaux de gouvernement, élargissement du nombre d'acteurs impliqués) ; si l'on observe dans certains pays la création de structures dédiées au *gender mainstreaming*, chargées de former les responsables politiques à son utilisation ; et si, enfin, un ensemble d'outils s'est développé autour de l'approche intégrée, permettant la collecte de nouvelles données, le suivi des progrès et l'évaluation des résultats ; dans les faits, chacun des pays de l'UE semble avoir suivi sa propre trajectoire, en fonction de son histoire nationale et de sa propre expérience en matière de traitement des inégalités. Ainsi, la plupart des Etats membres combinent en réalité l'ensemble des approches disponibles - égalité de traitement, actions positives, *gender mainstreaming* - en accordant à l'une ou à l'autre davantage d'importance, selon la trajectoire suivie jusqu'ici. Le *gender mainstreaming* n'est nullement prédominant, toutes les approches se trouvant interconnectées et suivant un processus évolutif (Daly, 2005, p.437).

En final, chacun des Etats membres de l'UE présente un profil particulier dans lequel il est difficile de distinguer de manière nette ce qui relève purement du *gender mainstreaming* :

« [...] the contemporary policy mix in relation to gender is more complex than that which prevailed in the past – no country has only one approach in operation. Rather, different approaches sit alongside each other, and approaches are being hybridized. Hence, the distinctions among different approaches are less clear cut than one might assume » (Daly, 2005, p.438).

Plus qu'une adoption du *gender mainstreaming* en lui-même, c'est une accommodation du concept au contexte existant qui est effectué, c'est-à-dire à une

⁴⁶⁰ Directive 2002/73/CE, art.1 bis.

⁴⁶¹ Ibid, art.8 bis.

tradition nationale qui a développé ses propres principes, ses propres méthodes et ses propres structures (Daly, 2005, p.441). Partant, le *gender mainstreaming* appliqué dans de nombreux pays n'aborde pas forcément le « genre » dans son ensemble, en réalité, en particulier si les actions positives en faveur des femmes restent nombreuses⁴⁶². L'adoption du principe relèverait dans ce cas davantage de la rhétorique même si encore une fois, un certain nombre de changements relatifs au *gender mainstreaming* sont visibles.

La grande diversité entre Etats membres résulte des mêmes mécanismes que ceux présents au niveau communautaire. Le principal responsable serait le manque de clarté du concept et sa grande malléabilité, qui laisse une marge d'interprétation significative aux Etats mais aussi, une grande liberté dans le mode d'opérationnalisation. Plusieurs autres conséquences en découlent. Tout d'abord, l'adoption du *gender mainstreaming* ne semble pas relever d'une réelle conviction de la part des acteurs étatiques, mais plutôt d'un souci de moderniser leur système de gouvernance et la manière dont les questions d'égalité sont traitées. Le *gender mainstreaming* apparaît en effet comme un « symbole de modernité » (Daly, 2005, p.441) dont l'utilisation, elle-même « symbolique », permet de rénover ou de rajeunir, en quelque sorte, les structures politiques. La mise en avant des « bonnes pratiques » par l'UE ne fait qu'encourager ce type de comportement, chacun se souciant d'être aussi moderne que les autres. D'autres pressions exercées par l'UE peuvent d'ailleurs inciter les gouvernements à adopter le *gender mainstreaming*, ne serait-ce qu'en apparence. En l'occurrence, la perspective de recevoir des fonds structurels jouerait très probablement, le respect du principe d'égalité hommes-femmes à tous les niveaux en étant une condition nécessaire. En définitive, à l'opposé du *social learning* sur lequel repose le *gender mainstreaming* en théorie, c'est une logique rationnelle qui gouverne l'introduction du principe dans la plupart des Etats.

Par ailleurs, la grande liberté laissée dans l'interprétation et dans l'adoption du concept de *gender mainstreaming* se traduit, de même qu'au niveau de la CE, par un recours sélectif aux principes et aux techniques associés (le *pick-and-mix*) et surtout par une préférence pour ce qui relève des outils et des procédures. Autrement dit, par une tendance à la technicisation du concept et à la technocratisation dans sa mise en œuvre. Dans les Etats membres comme au sein de la CE, c'est une approche

⁴⁶² C'est le cas notamment en Belgique et en Espagne (Daly, 2005, p.441).

« experte-bureaucratique » qui prévaut. Dès lors, malgré la transversalité des actions et l'implication d'un nombre plus large d'acteurs, la mise en œuvre du *gender mainstreaming* manque de profondeur et d'ancrage. Comme l'écrit Daly,

« [...] horizontalization does not translate into embeddedness across policy domains, institutions, and policies » (Daly, 2005, p.444).

Le changement au niveau domestique apparaît finalement très limité⁴⁶³, notamment en termes cognitifs. Rien ne permet en effet de parler d'une réelle sensibilisation à la thématique du genre dans la plupart des Etats membres. Le flou entourant le concept serait encore une fois en cause, mais aussi les contradictions qu'il porte en lui-même. D'après Daly, en effet, le *gender mainstreaming* renvoie à deux cadres de référence : l'un, celui du genre, a des ambitions avant tout sociales ; l'autre, le *mainstreaming*, vise à améliorer la gouvernance en ciblant en particulier trois de ses composantes : les processus de décision, les acteurs politiques et les politiques publiques (Daly, 2005, p.447). Or, rien ne permet d'affirmer qu'un changement de ces composantes se répercute inévitablement en un changement social. Autrement dit, le lien entre gouvernance du genre et modification des normes sociales n'est pas évident⁴⁶⁴. Partant, c'est la relation entre l'Etat et la société qui est encore une fois questionnée.

Outre sa conception et sa mise en œuvre en tant que tel, au sein de la Commission européenne ou dans les Etats membres, le *gender mainstreaming* s'analyse au prisme des politiques dans lesquelles il est censé être respecté. Or, si ses domaines d'application sont multiples, le *gender mainstreaming* s'est diffusé en premier lieu dans un nombre restreint de politiques : en l'occurrence, dans celles qui disposaient déjà d'une référence à l'égalité hommes-femmes. La politique d'emploi, à travers la SEE, les fonds structurels ou encore l'aide au développement ont servi de domaines pionniers pour la mise en œuvre de l'approche intégrée. De fait, l'application de cette dernière, en contradiction avec ses fondements, s'est opérée de manière sectorielle avant tout. L'analyse de la norme égalitaire à travers la politique d'emploi et les

⁴⁶³ La seule exception d'après Daly est la Suède. La Suède est le seul exemple d'une mise en œuvre réelle du *gender mainstreaming*, qui respecte à la fois l'analyse en termes de genre, et s'appuie sur un éventail complet de procédures, à tous les niveaux administratifs (Daly, 2005, p.436). L'approche est ici réellement intégrée, puisque tous les acteurs des politiques publiques sont impliqués et les pratiques bien ancrées dans la société (Daly, 2005, p.438).

⁴⁶⁴ D'après Daly, les analyses portant sur le *gender mainstreaming* n'aborderaient pas suffisamment le lien entre *gender mainstreaming* et changement social : il manquerait, autrement dit, d'une théorie du changement autour de ce concept (Daly, 2005, p.447). Il manquerait également, selon l'auteur, d'une théorie suffisamment robuste pour expliquer la grande diversité des résultats observés dans les pays européens (Daly, 2005, p.449).

fonds structurels européens, qui concernent directement notre objet, fait apparaître des limites encore plus spécifiques.

1.3. *Gender mainstreaming* et Stratégie Européenne pour l'Emploi

Même si la thématique de l'égalité hommes-femmes est déjà présente au niveau européen au milieu des années 1990, son inclusion en tant que ligne directrice de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997 lui donne une visibilité supplémentaire et conforte encore davantage l'engagement de l'UE envers l'égalité dans le domaine de l'emploi. La SEE est en effet le premier programme, basé sur un nouveau mode de gouvernance (la MOC), à faire de l'égalité de genres l'une de ses priorités. Dès lors, l'influence de la politique d'égalité de l'UE sur les Etats membres va avant tout s'exercer par l'intermédiaire de la politique d'emploi. Conformément au souci, souligné par le Conseil de l'Europe (1998) de conserver une approche duale dans le traitement de l'égalité, tant le *gender mainstreaming* que les actions spécifiques pour les femmes vont se retrouver dans celle-ci. En tant que tel, le *gender mainstreaming* n'apparaît dans les lignes directrices pour l'emploi qu'à partir de 2000 suite au Conseil européen de Lisbonne. L'agenda détaillant les actions de politique sociale qui suit le Conseil, dans un objectif de « renouveau économique et social », appelle à :

« [...] élargir les engagements pris depuis longtemps au niveau européen en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes et [à] intégrer la perspective de genre dans toutes les politiques pertinentes »⁴⁶⁵.

L'engagement européen en faveur de l'égalité hommes-femmes se traduit aussi par la fixation d'un objectif quantitatif de taux d'emploi féminin – 60% d'ici 2010 -, parallèlement à celui de taux d'emploi global dans l'UE de 70% d'ici 2010. En 2003, lors du Conseil européen de Bruxelles, des objectifs intermédiaires sont fixés, de 57% de taux d'emploi féminin et de 67% de taux d'emploi global dans l'UE en 2005. Est également fixé un objectif d'offre de services de garde d'enfants, qui doivent accueillir d'ici 2010 au moins 90% des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et au moins 33% des enfants de moins de trois ans. Ces objectifs représentent une impulsion certaine et visible à la politique d'égalité de l'UE.

⁴⁶⁵ COM(2000) 379 final, p.24.

1.3.1. A l'origine : l'usage opportuniste des acteurs de la DG emploi

L'inscription du *gender mainstreaming* dans la SEE a pour origine l'usage opportuniste qu'en ont fait les acteurs de la CE chargés de la politique d'emploi. Dans le contexte de l'époque, marqué par l'essor de l'Union économique et monétaire (UEM) et donc, par le renforcement des acteurs économiques au sein de la CE, les acteurs sociaux se sont investis d'une mission plus large qui est celle de rééquilibrer les pouvoirs et de réorienter l'intégration européenne vers plus de social, en relançant le « modèle social européen » (Jacquot, 2006a, p.431). Cette mobilisation des acteurs sociaux aboutit à l'insertion du titre Emploi dans le traité d'Amsterdam puis au lancement de la SEE. Cette dernière s'appuie sur la faiblesse du taux d'emploi européen, qui signifie qu'une réserve importante de main d'œuvre demeure sous-utilisée. Or, cette réserve représente « un potentiel de croissance économique appréciable » (Favarel-Dapas, Quintin, 2007, p.142), d'autant que l'évolution démographique et le vieillissement de la population imposent d'augmenter le nombre de cotisants aux régimes de sécurité sociale afin, par ailleurs, d'en alléger les difficultés (Favarel-Dapas, Quintin, 2007, p.142). En outre, l'emploi féminin est considéré comme un facteur de sécurité contre les risques sociaux pouvant apparaître durant le cycle de vie, comme celui de pauvreté. Dans ce contexte, la SEE encourage un renouvellement de l'analyse de la situation de l'emploi, fondée sur les taux d'emploi et partant, sur le potentiel d'emploi, en particulier celui des personnes non occupées. Plus généralement, cette approche, comme l'écrivent Favarel-Dapas et Quintin,

« [...] est significative de toute la philosophie qui inspire l'analyse actuelle au niveau européen à savoir qu'une meilleure utilisation des ressources humaines européennes est devenue indispensable » (Favarel-Dapas, Quintin, 2007, p.142).

La question de l'égalité hommes-femmes trouve ici toute sa place, en ce qu'elle revient à mieux utiliser le potentiel de main d'œuvre féminine dans les politiques actives ou sur le marché du travail. D'après Jacquot, le *gender mainstreaming* va encore davantage dans le sens de la vision de la DG emploi de l'époque, en offrant une solution pour l'activation des taux d'emploi (Jacquot, 2006a, p.433). Comme n'importe quelle autre ressource disponible, l'approche intégrée est ainsi mobilisée par les acteurs sociaux « afin de renforcer leurs objectifs politiques et leur positionnement au sein du débat sur le développement de l'Europe sociale » (Jacquot,

2006a, p.434). L'usage est bien opportuniste ou stratégique⁴⁶⁶, puisqu'il consiste, pour les acteurs sociaux, à se saisir de l'opportunité que représente le *gender mainstreaming* pour influencer le processus de décision européen en faveur de leur domaine d'action, et élargir leur marge de manœuvre ou leur zone d'influence. Dès lors, l'égalité hommes-femmes puis le *gender mainstreaming* vont se retrouver au centre de la SEE⁴⁶⁷.

1.3.2. Adossement aux priorités macroéconomiques de l'UE

L'usage stratégique ou opportuniste du *gender mainstreaming* qui sert, finalement, à promouvoir la SEE et à réaliser ses objectifs, se traduit de deux manières : tout d'abord, en étant inclus dans la SEE, le *gender mainstreaming* est également adapté à son raisonnement. Autrement dit, il sert d'abord et avant tout à augmenter les taux d'emploi et est ajusté à l'impératif de compétitivité économique de la SEE, dans le cadre du référentiel de marché évoqué au chapitre I : désormais,

« [...] la norme d'égalité est subordonnée à la norme de marché. L'égalité n'a plus l'autonomie suffisante (sur le plan des acteurs, des institutions et des représentations) pour être poursuivie et développée par elle-même dans le marché. La logique de l'égalité pour le marché redevient dominante » (Jacquot, 2009, p.272).

Plus généralement, en étant inclus dans le processus de Lisbonne, le *gender mainstreaming*, tout comme les autres objectifs de la SEE en matière d'emploi et de social, sert à la réalisation des priorités macroéconomiques européennes. D'un côté, cette inscription peut garantir que les recommandations relatives à l'égalité, malgré leur nature *soft*, seront mises en œuvre par les Etats membres, ne serait-ce qu'en partie (Beveridge, 2007, p.206) ; d'un autre côté, le *gender mainstreaming*, devenu en tant que tel un objectif secondaire, est instrumentalisé afin de réaliser ceux de Lisbonne.

« [...] The linking, under the Lisbon process, of equality policy to economic policy, employment policy and social exclusion, is significant in signifying the contemporary importance of gender equality to the meta-goals of the EU. [...] Gender equality is an issue under the Lisbon process

⁴⁶⁶ Dans sa thèse consacrée à l'action publique communautaire et ses instruments (*L'action publique communautaire et ses instruments : la politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, 2006), Sophie Jacquot identifie quatre types d'usages du *gender mainstreaming* au niveau communautaire : 1) un usage conformiste, qui consiste à faire ce qui est juste et convenable, dans une logique principalement rationnelle. Cet usage est principalement celui d'acteurs bureaucratiques de la CE ; 2) un usage puriste, mené par les actrices et militantes « convaincues », soucieuses de préserver l'idéal du *gender mainstreaming*, et qui adoptent de ce fait une position défensive de ce principe ; 3) un usage réaliste, qui relève essentiellement des militants professionnalisés, qui consiste à s'adapter au principe tel qu'il est instrumenté et mis en œuvre au niveau communautaire ; l'adaptation est autant institutionnelle que cognitive, la logique est celle d'un meilleur positionnement dans l'espace politique européen ; 4) un usage opportuniste, qui caractérise avant les réformateurs issus du secteur social, portés par une logique d'influence. Le *gender mainstreaming* leur sert à renforcer leur poids politique et à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, et qui n'ont pas de lien direct avec la question de l'égalité hommes-femmes (Jacquot, 2006a, p.440-444).

⁴⁶⁷ Le même phénomène se produit avec la politique de conciliation vie professionnelle – vie familiale.

because it is crucial in an instrumental way to the achievement of the Lisbon goals » (Beveridge, 2007, p.210).

Par ailleurs, le *gender mainstreaming* sert à la réalisation du mode de gouvernance préconisé par la SEE : en final,

« [...] on passe donc de l'instrumentation du nouvel instrument (sa mise en instruments) à son instrumentalisation (sa mise au service d'objectifs autres que l'égalité). Le principe d'égalité est donc utilitariste en ce sens qu'il n'a pas, dans le cadre de ces usages, de valeur en lui-même mais n'en a que par les buts qu'il peut permettre d'atteindre. Ces buts peuvent s'intégrer dans une stratégie à destination interne (transfert de modes d'action publique) ou externe (outil de compétitivité économique) » (Jacquot, 2006a, p.444).

Malgré l'avènement de mesures sociales au niveau européen, en conséquence, la primauté de l'économique sur le social, établie dès les débuts de la communauté et dont Hoskyns remarque qu'elle porte préjudice aux femmes, continue d'être une réalité. Comme toutes les questions sociales en général, le *gender mainstreaming* demeure soumis aux impératifs économiques dont il constitue avant tout une mesure d'accompagnement.

1.3.3. Réalisation « par le chiffre »

Une telle instrumentalisation du *gender mainstreaming* au niveau européen encourage une approche rationnelle et « par le chiffre » de ce principe dans les niveaux nationaux. La traduction du *gender mainstreaming* relève essentiellement du quantitatif, de l'objectif à atteindre ou du challenge à relever. La « mise en chiffres » présente certains avantages : elle confère une visibilité immédiate à l'objectif d'égalité et le rend concret. L'utilisation de données sexuées, en l'occurrence, met en lumière les inégalités existantes et incite à les corriger, voire idéalement, à les anticiper. La « mise en chiffres » agit donc comme vecteur de prise de conscience, en tant que témoin d'une réalité de départ et des résultats obtenus après action. En outre, le recours aux données sexuées permet de confronter systématiquement les positions des hommes et des femmes, et s'inscrit donc directement dans le principe de l'approche intégrée, sans remettre en cause les éventuelles mesures spécifiques. Enfin, la traduction chiffrée du *gender mainstreaming* donne à la question sociale de l'égalité hommes-femmes une dimension économique et plus « professionnelle », qui s'assimile bien aux méthodes de management actuelles et aux structures organisationnelles à dominante masculine. Le recours au chiffre suscite l'intérêt des hommes (Sénac-Slawinski, 2006, p.18), qui dès lors vont privilégier cette méthode pour envisager et traiter le *gender mainstreaming* dans leurs services.

En même temps, l'utilisation du chiffre, des statistiques, indicateurs, etc., comme méthode exclusive de mise en œuvre du *gender mainstreaming* présente le risque de limiter encore davantage l'intérêt pour l'ambition sociale du principe, qui est son ambition première. En effet, elle contribue à faire de la variable sexe une variable parmi d'autres, et donc à « figer les différences » plus qu'à les traiter véritablement (Sénac-Slawinski, 2006, p.19). Le recours au chiffre peut apparaître, finalement, comme une manière simple, rapide et efficace de traiter le problème et de remplir ses obligations. Autant est-il un outil incontournable dans la mise en œuvre, autant agit-il en faveur d'une mise en œuvre de façade, l'une des principales menaces pour l'approche intégrée.

Par ailleurs, la fixation d'objectifs chiffrés relatifs à l'égalité hommes-femmes, qu'il s'agisse de taux d'activité des femmes ou de taux de services de garde pour les enfants de moins de trois ans, encouragent une définition des femmes en tant que « citoyennes économiquement actives » (Beveridge, 2007, p.211). Deux travers découlent de cette conception : d'abord, celle-ci risque d'entraîner une négligence politique voire une stigmatisation des « autres » femmes, celles qui n'ont pas les moyens d'être économiquement actives ou qui tout simplement ne souhaitent pas l'être ; ensuite, en permettant éventuellement aux femmes d'accéder plus facilement à l'emploi, il s'agirait d'abord et avant tout, à travers la Stratégie de Lisbonne, de mettre les femmes au service de l'économie. Ensuite, éventuellement, et même si les deux processus sont souvent associés, il s'agirait d'agir pour leur bien à elles (Beveridge, 2007, p.211). Comme le souligne L.Mosesdottir, le *gender mainstreaming* permet d'abord d'intégrer les femmes au système masculin dominant :

« L'approche intégrée du genre suppose d'intégrer les femmes dans des structures créées par et pour les hommes : on n'est donc plus devant un problème d'égalité entre les sexes mais plutôt d'assimilation des femmes aux hommes » (Mosesdottir, 2002, p.50-51).

Enfin, la priorité accordée à l'approche « par le chiffre » néglige toute une série d'autres questions relatives à l'emploi féminin et qui sont pourtant cruciales : comme l'écrit Rubery,

« This approach can at best be considered partial and incomplete; at worst it can be considered a policy which values the contribution of women's employment simply as a means of achieving quantitative targets in the employment sphere [...] [W]hen we look further at the reasons for the EU adopting a strategy of raising the overall employment rate, to fight social exclusion and to provide a stronger fiscal base, we find that promoting women's employment without attention to job quality may not achieve either of these objectives » (Rubery, 2002, p.516).

1.3.4. Lacunes de la dimension égalitaire de la SEE

La SEE encourage la réalisation de l'égalité hommes-femmes au prisme de ses propres priorités : hausse des taux d'emploi, réduction des taux de chômage, promotion des mesures actives, de l'entrepreneuriat, de la flexibilité, du temps partiel ou encore de la formation tout au long de la vie (*lifelong learning*). Or, ces thématiques sont tout sauf neutres du point de vue du genre. La question se pose dès lors de savoir jusqu'à quel point les politiques d'emploi tiendront compte des implications de ces nouvelles mesures en termes de genre. D'autant que certaines conséquences de la discrimination dans l'emploi, notamment les inégalités salariales (*gender pay gap*), ne sont même pas quantifiées en objectif au niveau européen.

De manière générale, la SEE se soucie avant tout d'améliorer l'offre de main d'œuvre sur les marchés du travail, sans questionner la « demande ». Cette dernière, qui renvoie au comportement des employeurs, joue pourtant un rôle non négligeable sur l'égalité hommes-femmes dans l'emploi :

« Above all the strategy is focused on improving the supply side of the economy and not on changing the behavior of employers, where many of the obstacles to gender equality may be encountered » (Rubery, 2002, p.502).

Par ailleurs, si la SEE fixe des objectifs communs aux Etats membres, les moyens de parvenir à ces objectifs relèvent de la subsidiarité et donc des niveaux nationaux. En matière d'emploi féminin, compte-tenu des différences de trajectoires des pays de l'UE, liées à leur régime d'Etat-providence, les résultats s'avèreront très divers d'un pays à l'autre. O.Thévenon identifie trois domaines dans lesquels de grandes variations apparaîtront entre pays, et qui conditionnent le développement de l'emploi des femmes, tant en termes quantitatifs que qualitatifs : 1) la croissance du secteur des services, 2) l'investissement en services d'accueil des enfants et enfin, 3) le soutien financier aux familles et son lien avec l'intérêt pour le travail. Sur aucun de ces points la SEE ne fournit de moyen concret pour éviter la reproduction des inégalités. Concernant les services,

« [...] plusieurs modèles de développement de l'emploi féminin [...] sont possibles⁴⁶⁸. Ils impliquent des degrés divers de tolérance aux inégalités ; ils sont ancrés sur les modes d'intervention en matière de politiques sociale et familiale très différents. La SEE reste muette sur les choix réalisés dans les pays, alors que leurs effets sur la structure des inégalités seront considérables. Le résultat dépendra de la politique suivie en direction de l'emploi dans les services : de type « minimaliste » ou visant à

⁴⁶⁸ Trois solutions existent pour jouer sur le niveau de salaires et la qualité des emplois dans le domaine des services : 1) la solution de « pur marché », qui consiste à laisser libre l'ajustement des salaires en fonction de la productivité ; 2) l'indexation des salaires des services à l'évolution générale des salaires, certains services trop coûteux pouvant se voir exclus du marché ; 3) la subvention à la création d'emplois ou à la consommation de service, dans le but, notamment, d'inciter les prestataires informels à intégrer le secteur formel (Thévenon, 2004, p.403-404).

soutenir sa flexibilisation, ou bien plus interventionniste, de façon à maintenir à la fois une qualité de l'emploi et du service offert le plus uniforme possible » (Thévenon, 2004, p.404-405).

Le niveau et la qualité de la prise en charge des enfants, de la même manière - qu'il s'agisse de la répartition des investissements, de la définition des standards de qualité, de la répartition des subventions entre prestataires de services et soutien aux parents-consommateurs ou des partenariats établis entre les différents échelons de gouvernance et entre les secteurs publics et privés -auront des conséquences sur la fécondité et sur l'emploi féminin très variables d'un pays à l'autre, selon leurs trajectoires passées et les choix opérés (Thévenon, 2004, p.406-407) ; enfin, s'agissant du soutien financier aux familles, qui suit la logique d'investissement social en ce qu'il permet de lutter contre la pauvreté tout en étant associé à la promotion de l'emploi,

« L'objectif est d'assurer l'équilibre et la cohérence entre d'une part les aides versées aux familles dans un but d'assistance et de redistribution, et d'autre part les incitations à l'emploi visant plus particulièrement certaines catégories de ménages. Ainsi, le travail reste « rémunérateur » et « accessible » à tous. Pour favoriser le développement de l'emploi féminin, cet objectif implique un aménagement des systèmes d'imposition et de prestations [...] » (Thévenon, 2004, p.408).

Selon les mesures prises en termes d'imposition, de flexibilité du temps de travail, de la diffusion de pratiques favorables à la famille sur le lieu de travail ou encore, des aménagements possibles des congés parentaux, le travail sera plus ou moins « payant » pour les femmes et leur insertion sur le marché du travail plus ou moins réelle (Thévenon, 2004, p.408-411). L'ensemble de ces problèmes, non traités au niveau européen ou uniquement sous la forme d'un objectif chiffré à atteindre, ne peut que renforcer l'hétérogénéité des résultats de la SEE en matière d'égalité.

A ces limites se rajoute une critique, émise par J.Jenson (2011), entourant le discours général sur l'investissement social et son implication pour les femmes. La promotion du *gender mainstreaming* dans le cadre de la SEE s'accompagne en effet de l'émergence, au milieu des années 1990, de la logique d'investissement social dans les pays de l'OCDE et dans certains pays d'Amérique latine. Cette approche spécifique des politiques publiques vise à « améliorer l'insertion sociale, à éviter que la pauvreté ne se transmette d'une génération à l'autre et à favoriser l'adaptation des populations aux exigences du marché du travail contemporain » (Jenson, 2011,

p.23)⁴⁶⁹, dans le but, *in fine*, de rendre les individus et les familles responsables de leur propre bien-être. En ce sens, la logique de l'investissement social, qui vise à la responsabilisation des individus, est tout-à-fait cohérente avec les nouvelles orientations des politiques d'emploi qui ciblent avant tout, par ailleurs, l'offre de main d'œuvre⁴⁷⁰. Dans ce cadre, l'Etat assume un rôle restreint sans se désengager totalement, compte-tenu qu'il assure encore le financement d'une partie de l'offre sociale, tels que les services de garde ou les prestations sociales. Les politiques publiques sont cependant orientées sur trois domaines : l'investissement dans les générations futures (autrement dit, dans les enfants), le capital humain, et l'activation par l'emploi (Jenson, 2011, p.23). Cette attention portée sur les enfants et le capital humain a été critiquée par les féministes qui n'y voient pas un progrès pour les femmes mais bien un rétrécissement de leur marge de manœuvre, tandis que le discours dominant témoigne en apparence d'une « sensibilité au genre » et encourage d'ailleurs les mesures de conciliation vie professionnelle – vie familiale.

« Ce scepticisme concerne deux caractéristiques majeures de la perspective d'investissement social. La première a trait au déplacement sur les enfants d'une attention précédemment portée aux adultes, et plus particulièrement aux femmes adultes. La seconde est le retour du rôle central des femmes comme mères et de leur contribution en tant que telle au bien-être général de la société » (Jenson, 2011, p.31). J.Jenson critique en particulier « l'oubli » que cette logique porte aux inégalités de genre, notamment sur le marché du travail. La question des inégalités entre hommes et femmes tendrait à se diluer au sein de cet investissement social. En remettant à l'ordre du jour le lien femme/maternité, ce dernier remettrait en cause les acquis des féministes de la seconde vague (Jenson, 2011, p.38-39).

En final, deux tendances en apparence contradictoires s'opèreraient : d'un côté, l'égalité hommes-femmes est insérée à la Stratégie de Lisbonne à des fins utilitaires, cette dernière étant inspirée par l'efficacité, la rentabilité économique et la marchandisation (Beveridge, 2007, p.211). Une telle approche favorise une prise en compte de l'égalité suivant une logique rationnelle, qu'encourage également la SEE. En son sein, la cible « égalité » sert à atteindre des objectifs généraux de taux d'emploi, par exemple, laissant de côté tout un aspect de l'emploi féminin, en

⁴⁶⁹ La lutte contre la pauvreté et l'exclusion est souligné par le Conseil de Barcelone de 2002, dans le cadre de son agenda social, et rattachée à l'activation par l'emploi : « Le modèle social européen est fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, l'éducation et le dialogue social. Un État providence actif doit encourager la population à travailler ; l'emploi constitue en effet la meilleure garantie contre l'exclusion sociale » (Conseil européen de Barcelone. *Conclusions de la Présidence*, 15 et 16 mars 2002, p.9).

⁴⁷⁰ Le terme « d'investissement » reflète bien d'ailleurs un discours privilégiant une politique de l'offre plutôt que de la demande. Comme le souligne Jenson, « [...] il est naturel que les ardents défenseurs du marché raisonnent en termes d'investissements » (Jenson, 2011, p.24).

particulier sa dimension qualitative. Simultanément, la logique de l'investissement social tend à revaloriser le rôle de mère en s'intéressant au sort des enfants, négligeant les inégalités existantes dans d'autres sphères, comme celle de l'emploi. Dans les deux cas, la situation réelle des femmes est sous-considérée. La politique d'égalité européenne, même élargie par le *gender mainstreaming*, ne couvre en réalité qu'une partie du problème et souvent de manière superficielle. Cette politique manque de vision claire sur ce qu'implique une société égalitaire du point de vue du genre, et sur sa contribution à la citoyenneté en général. Elle laisse de côté la participation politique des femmes qui joue pourtant un rôle déterminant (Beveridge, 2007, p.211).

1.3.5. Diversité des mises en œuvre dans les Etats membres

Le manque de vision claire de la politique d'égalité de l'UE – vers quoi tendre exactement, à quoi une société égalitaire du point de vue du genre devrait ressembler -, explique que la définition pratique de ce qui constitue une politique d'égalité dépende dans les faits des objectifs de la SEE, qui lui donnent un caractère quantitatif précis, une dimension concrète ou encore une cible concrète à atteindre, mais aussi des intentions internes de chaque Etat membre (Rubery, 2002, p.502). Ceci d'autant plus que les moyens de parvenir aux objectifs de la SEE sont laissés au libre choix des Etats, la politique d'emploi relevant encore de la subsidiarité. En conséquence, la mise en œuvre dans les niveaux nationaux apparaît très variable. Les approches politiques des Etats témoignent de définitions très différentes de l'égalité de genre d'un pays à l'autre, définitions qui dépendent de leur trajectoire nationale, en particulier de leur régime d'Etat-providence et de la façon dont il conçoit les rôles de genre dans la société. Derrière un engagement *a priori* commun en faveur de l'égalité se cachent ainsi des aspirations, motivations et mesures totalement différentes (Rubery, 2002, p.502).

Un autre problème est lié au manque de clarté de ce qu'est le *gender mainstreaming*, qui se traduit par une mise en œuvre limitée en pratique, consistant essentiellement en la production de données ventilées par sexe (mise en chiffres), et confinée aux politiques dont les effets attendus sur le genre sont les plus visibles (Rubery, 2002, p.503). Analysant l'impact de la SEE sur la visibilité et le développement de la politique d'égalité dans les Etats membres, Jill Rubery constate que les domaines dans lesquels l'impact est le plus important sont ceux qui sont les plus cohérents avec

les objectifs et ambitions principaux de la SEE, à savoir, les changements qui promeuvent le développement de l'offre sur le marché du travail. En effet, le progrès a surtout été réalisé dans l'amélioration de l'accès des femmes aux politiques actives du marché du travail (PAMT), dans l'accès facilité pour les femmes au marché du travail grâce à des politiques fiscales neutres du point de vue du genre, dans le développement de programmes soutenant les femmes entrepreneures, et dans l'expansion des services de garde pour enfants. Même si les résultats sont inégaux d'un pays à l'autre, ils sont encore plus variés dans les autres domaines (Rubery, 2002, p.511)⁴⁷¹.

En effet, Rubery constate que l'application du *gender mainstreaming* dépend fortement de la bonne volonté (ou de l'absence de volonté) des gouvernements. Or, ces derniers s'avèrent parfois incapables d'introduire une évaluation en termes de genre à la fois dans le domaine de l'emploi et dans les domaines connexes (infrastructures sociales, impôts, éducation, temps de vie). Outre la question de la volonté, c'est aussi celle de la capacité qui se pose.

Il semble avant tout que le développement du *gender mainstreaming* dépende fortement du contexte politique, en d'autres termes, des intérêts politiques en jeu et des partis en présence. L'engagement en sa faveur est donc fortement politisé. L'approche *soft law* du principe laisse d'ailleurs une grande marge de manœuvre à l'expression des différents intérêts, ce qui potentiellement peut conduire à des résistances ou à des reculs. Ainsi, si tel parti au pouvoir aide à introduire et développer le *gender mainstreaming*, un changement de gouvernement peut en restreindre l'application ou le rendre inefficace. Autrement dit, si le niveau européen impulse le changement dans les Etats membres, les changements propres au niveau domestique décident également de l'évolution du *gender mainstreaming* dans le pays en question :

« [...] Just as the EU had been an important element in driving the national agenda, so changes at national level have had a major impact on compliance with the EU agenda » (Rubery, 2002, p.505).

La nature essentiellement politique et domestique du processus se traduit par des variations importantes dans le sens et l'interprétation données au concept (Rubery, 2002, p.503). En 2002, Jill Rubery⁴⁷² observe des stades d'avancée très différents

⁴⁷¹ Les domaines relatifs à l'entreprise (temps de travail, salaire, ségrégation des emplois) ont été transmis aux partenaires sociaux. Ceci s'est traduit, en général, par la transmission de cette responsabilité aux employeurs, les partenaires sociaux se montrant peu intéressés ou trop faibles.

⁴⁷² Jill Rubery a été coordinatrice du groupe d'experts sur le genre et l'emploi au sein de la Commission européenne entre 1991 et 1996 puis entre 1998 et 2007.

d'un Etat membre à l'autre, certains étant déjà très engagés - dont la Suède, avant l'avènement du *gender mainstreaming* au niveau européen -, d'autres n'ayant pas encore pris conscience ou réalisé l'existence du concept, d'autres encore ne l'ayant pas accepté (Rubery, 2002, p.503). Elle relève que dans la plupart des Etats membres, des mécanismes formels ont malgré tout été mis en place, tandis que leur point de départ était faible voire inexistant. L'efficacité, l'ancrage et le rythme de développement de ces mécanismes sont toutefois sujets à de grandes variations entre Etats. Le paysage institutionnel relatif au *gender mainstreaming* est donc très diversifié : on observe une grande variété d'institutions et de dispositifs, principalement concentrés sur les niveaux centraux. Peu de pays ont opérationnalisé le *gender mainstreaming* dans les milieux infranationaux ou dans le monde des partenaires sociaux (Rubery, 2002, p.504).

Dans tous les cas, la situation observée s'explique au prisme du contexte national : le *gender mainstreaming* est adopté dans chaque pays pour des raisons et avec des fins qui lui sont propres (Rubery, 2002, p.505), ce qui plaide en faveur d'un examen approfondi dans chaque pays. Néanmoins, comme le note Rubery, il est difficile de distinguer ce qui relève de la rhétorique et ce qui relève de la réalité dans les Etats, ce qui relève de déclarations d'intentions générales et ce qui relève d'un réel changement politique :

« In comparing the development of gender mainstreaming across member states there are severe difficulties in distinguishing both between the rhetoric and reality of gender mainstreaming and between what are general statements of intent, including future commitments to new initiatives, and actual real policy change » (Rubery, 2002, p.511).

L'approche intégrée de l'égalité des genres a fait son apparition sur l'agenda de l'UE comme sur celui des Etats membres, les deux processus étant liés même si le lien de cause à effet est loin d'être automatique. La SEE agit comme principal vecteur de diffusion du *gender mainstreaming* et des objectifs d'égalité chiffrés au niveau européen. En l'absence d'autres voies de diffusion, ce sont donc les priorités de la SEE qui ont façonné l'adoption de l'approche européenne de l'égalité des genres dans les Etats membres, en particulier ceux dans lesquels l'engagement envers l'égalité est traditionnellement faible. Le manque de contenu normatif et de moyens d'opérationnalisation rend la mise en œuvre du *gender mainstreaming* incertaine. Au mieux, celle-ci prend une forme procédurale et chiffrée, encouragée par la SEE, qui présente l'avantage d'être visible et qui fait sens chez les acteurs, surtout chez ceux

qui ne sont pas spécialement conscientisés aux inégalités hommes-femmes ; le caractère transversal du principe de *gender mainstreaming*, qui suppose justement que tous les acteurs, conscientisés ou non, sont responsables de la réalisation de l'égalité à tous les niveaux de l'action publique, s'accompagne d'un haut risque de dilution ou de disparition au profit d'autres priorités :

« La question de l'égalité entre les sexes tend à disparaître de l'agenda quand tout le monde, à tous les niveaux, est supposé participer à l'approche intégrée du genre » (Mosesdottir, 2002, p.50-51).

Alors qu'ils permettent a priori d'appliquer la politique d'égalité européenne de manière encore plus pragmatique, les fonds structurels ne dérogent pas à ces travers.

1.4. *Gender mainstreaming* et fonds structurels

L'égalité entre hommes et femmes est intégrée au cadre des fonds structurels depuis 1988. Initialement, elle ne faisait partie que des préoccupations du Fonds Social Européen (FSE) : à partir de la réforme de 1977, en effet, le FSE a financé des formations professionnelles et des programmes pour l'emploi des femmes (actions positives). Dans les années 1980, les femmes font parties des cibles prioritaires du Fonds. L'égalité entre hommes et femmes s'étend ensuite progressivement aux autres fonds structurels, en prenant la forme du *gender mainstreaming* dans la seconde moitié des années 1990.

1.4.1. Les étapes

Suite au règlement du Conseil de 1988, la promotion de l'égalité hommes-femmes sur le marché du travail est incluse dans l'objectif 3 des fonds structurels. A la suite de la réforme des fonds qui intervient la même année et met en place la politique de cohésion, toutes les interventions soutenues par les fonds structurels doivent être compatibles avec la politique et la législation européenne en matière d'égalité. En 1990 est lancé le programme NOW (*New Opportunities for Women*), programme spécifiquement destiné à l'emploi des femmes qui intervient dans le cadre des initiatives communautaires, et fait partie du troisième programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances (1991-1995). Ce programme est financé par le FSE⁴⁷³.

⁴⁷³ Il a été précédé en 1988 par la création d'un réseau d'information, le réseau IRIS, pour les femmes souhaitant suivre un programme de formation afin de se reconverter professionnellement ou réintégrer le marché du travail.

En 1994, une résolution du Conseil établit un lien juridique entre égalité hommes-femmes et fonds structurels⁴⁷⁴. Cette résolution encourage la promotion du principe d'égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché du travail dans les actions cofinancées par les fonds structurels européens, notamment par le Fonds social européen ; elle appelle à l'adoption, par les Etats membres, de « mesures appropriées [...] afin que les femmes puissent bénéficier des avantages escomptés sur un pied d'égalité avec les hommes »⁴⁷⁵, ainsi qu'à la mise en place d'actions spécifiques, à tous les niveaux de gouvernements et dans tous les secteurs de l'activité économique, en particulier « dans tous les domaines ayant un lien direct ou indirect avec le marché du travail »⁴⁷⁶. La résolution ne fixe pas pour autant d'objectifs précis à atteindre. Focalisée sur le marché de l'emploi et ouverte à l'action positive, elle reflète bien le discours prédominant de la fin des années 1980-début des années 1990 (Braithwaite, 2000, p.2).

En 1995, un règlement du Conseil européen introduit le *gender mainstreaming* dans la politique d'aide au développement de l'UE⁴⁷⁷, et en 1996 une résolution l'introduit dans l'intervention des fonds structurels⁴⁷⁸. Cette dernière invite les Etats membres à « promouvoir l'utilisation renforcée des Fonds structurels pour soutenir les actions qui apporteront une contribution bénéfique à la promotion de l'égalité des chances »⁴⁷⁹, notamment dans les domaines des infrastructures sociales, de l'accès à l'emploi, des conditions de travail, des services et moyens nécessaires aux entreprises, ou encore de la conciliation des temps de vie. Parallèlement, l'égalité des chances entre hommes et femmes dans le domaine de l'emploi fait toujours partie de l'objectif 3 de la politique de cohésion pour la période de programmation 1994-1999. La promotion de l'égalité relève alors surtout de l'encouragement de la part de la CE, par le biais des « bonnes pratiques » ; elle relève aussi de la reprise d'exigences formelles, mais ne s'accompagne d'aucun conseil ou orientation à destination des régions ou des Etats membres (Braithwaite, 2000, p.3).

La réforme qui suit l'« Agenda 2000 » fournit une nouvelle opportunité pour la diffusion du *gender mainstreaming* via les fonds structurels. Alors que la résolution

⁴⁷⁴ Résolution 94/C 231/01.

⁴⁷⁵ 94/C 231/01, art.6b.

⁴⁷⁶ Ibid, art.6c.

⁴⁷⁷ Règlement (CE) n° 2836/98 du Conseil du 22 décembre 1998 relatif à l'intégration des questions d'égalité des sexes dans la coopération au développement.

⁴⁷⁸ Résolution n°C 386/1 du Conseil du 2 décembre 1996 concernant l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans le cadre des Fonds structurels européens.

⁴⁷⁹ 96/C 386/01, art.II,1.

de 1996 est arrivée trop tard pour réellement influencer les programmes d'intervention des fonds jusqu'à la fin de période en cours, c'est-à-dire entre 1997 et 1999, le *gender mainstreaming* peut être inséré dans les futures priorités ou lignes directrices de la politique de cohésion. Cette insertion est d'autant plus facilitée que le concept a acquis une légitimité à travers son inscription dans le traité d'Amsterdam ; elle est facilitée, également, par un contexte politique favorable au sein même de la Commission, plusieurs commissaires étant sensibles à la question de l'égalité des chances, dont le commissaire en charge de l'emploi et des affaires sociales, Pádraig Flynn, et la commissaire chargée de la politique régionale, Monika Wulf-Mathies ; elle est facilitée, ensuite, par la pression exercée par les pays qui ont adhéré à l'UE en 1995, en particulier la Suède et la Finlande, ainsi que par celle qu'exerce le Lobby européen des Femmes (LEF). Ce dernier milite pour un meilleur accès des femmes aux fonds structurels aux niveaux nationaux, locaux et européens (Braithwaite, 2000, p.9-10). Enfin, le programme NOW a permis de développer à la fois des expériences, de l'expertise et un sentiment de confiance chez ceux qui en ont bénéficié et qui s'accordent le droit, dès lors, d'exiger des actions de plus grande envergure et brassant plus de fonds.

En même temps, il s'avère que la mise en œuvre des fonds structurels, à la fin des années 1990, n'a pas fait disparaître les préjugés liés au genre, l'implication ou le ciblage des femmes dans les mesures de certains fonds n'étant que limités⁴⁸⁰. Certains programmes nationaux d'intervention des fonds témoignent de la persistance de stéréotypes ou d'une insuffisante prise en compte du genre dans certains domaines (Braithwaite, 2000, p.10), tandis que la transversalité du *gender mainstreaming* à partir de 1996 se traduit tantôt par une baisse des ressources pour les actions ciblées sur les femmes (Braithwaite, 2000, p.11).

La promotion de l'égalité hommes-femmes est prise en compte dans le règlement sur les fonds structurels de 1999⁴⁸¹. Les actions faisant l'objet d'un financement des fonds structurels doivent désormais être compatibles avec cet objectif. Plus généralement, conformément à l'approche intégrée, l'égalité entre hommes et femmes doit être considérée dans toutes les actions de préparation et de mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la nouvelle période de

⁴⁸⁰ C'est ce que relève Braithwaite à propos de l'intervention du FEDER, d'après une étude réalisée par la DG Regio en 1996-1997 dans quelques pays membres (Braithwaite, 2000, p.10).

⁴⁸¹ Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

programmation, 2000-2006. Non plus seulement dans le domaine de l'emploi ou dans l'intervention du FSE, la question du genre est désormais soulevée dans un plus grand nombre de secteurs, comme les investissements dans les infrastructures, le développement industriel ou la rénovation urbaine (Braithwaite, 2000, p.4). Son insertion dans le fonctionnement des fonds structurels s'accompagne de plusieurs exigences, comme l'atteinte de cibles et d'objectifs chiffrés, le recours à des indicateurs de contrôle et de suivi, la réalisation d'évaluations d'impact *ex-ante*, ou encore le respect de l'égalité au sein des structures gérant ou contrôlant les programmes financés par les fonds structurels ainsi que dans les partenariats. L'insertion du *gender mainstreaming* dans les fonds structurels s'accompagne de conférences et séminaires organisés au niveau de l'UE et destinés à informer les régions et les Etats membres du nouveau concept. Au même moment, un tournant s'opère au sein de la CE entre la DG V (DG emploi) et la DG XVI (DG Regio), cette dernière prenant le relai de l'organisation et du financement des initiatives relatives à l'égalité dans les fonds structurels, ainsi que de la diffusion des bonnes pratiques en la matière (Braithwaite, 2000, p.7).

1.4.2. Limites européennes et nationales

L'analyse du fonctionnement interne de la CE témoigne une fois encore des limites de l'application du *gender mainstreaming*, ainsi que le relève Mary Braithwaite. Certains domaines d'intervention des fonds structurels, notamment le transport, l'énergie, ou une partie de la politique agricole, restent totalement hermétiques à l'égalité hommes-femmes. En 2000, Braithwaite note que la DG agriculture et développement rural, dans laquelle l'attention dédiée au genre est très limitée, n'a intégré le principe d'égalité des chances que dans ses secteurs les plus « soft », tels que les formations, l'agrotourisme ou encore l'artisanat ; à l'inverse, d'autres thématiques pourtant loin d'être neutres du point de vue du genre (retraites anticipées, programmes d'accès aux exploitations), sont demeurées en dehors de l'approche intégrée. L'auteur relève un manque de connaissances de base dans les domaines couverts par les fonds, en particulier chez les responsables du FEDER et encore plus chez ceux du FEOGA (Braithwaite, 2000, p.8), et plus généralement un manque de compétences en matière d'égalité au sein de la DG Regio, voire même à tous les niveaux de la CE (Braithwaite, 2000, p.13-14). Les progrès réalisés en matière d'égalité des chances via les fonds structurels dépendent en réalité de la présence des

« bonnes personnes au bon moment » (Braithwaite, 2000, p.14). En d'autres termes, l'égalité des chances est fortement tributaire des évolutions du personnel au sein des DG, témoignant, encore une fois, d'un insuffisant ancrage du *gender mainstreaming* au niveau communautaire. De surcroît, les ressources allouées au *gender mainstreaming* dans les fonds structurels sont très limitées dans les faits, qu'il s'agisse de ressources techniques, humaines ou financières. Par conséquent, le pouvoir d'influence de la Commission, au début des années 2000, s'avère limité s'agissant d'une mise en œuvre réelle du *gender mainstreaming* à travers les fonds communautaires :

« Without doubt the European Commission is stronger on policy formulation (and legislation), than on developing accompanying arguments, procedures and instruments for translating policy into practice within the framework of programmes and projects, and within specific actors » (Braithwaite, 2000, p.9).

Si de manière générale, l'approche *gender mainstreaming* a permis d'attirer une plus grande attention sur l'égalité hommes-femmes dans les programmes mis en place dans les Etats, de nombreux domaines des fonds structurels ne sont pas touchés par l'approche intégrée dans les faits. Ce sont essentiellement les domaines « souples », comme les ressources humaines, qui intègrent la question de l'égalité, tandis que dans les domaines dits « durs » (qui du reste, reçoivent le plus de fonds), la pertinence et la légitimité du *gender mainstreaming* sont contestées et suscitent des résistances. Le contraste se retrouve également au niveau de l'étendue des projets, ceux de petite portée (*small-scale*) intégrant plus facilement la thématique du genre que ceux de portée large (*large-scale*) (Braithwaite, 2000, p.12).

A partir de 2000, l'égalité hommes-femmes intervient en tant que priorité transversale dans le programme EQUAL, financé par le FSE, qui vise à lutter contre les inégalités et toute forme de discrimination dans le monde du travail. Le programme NOW est supprimé. A l'époque, ce premier passage depuis des programmes réalisés à petite échelle et avec peu de fonds vers des programmes de plus grande envergure géographique et financière, est perçu comme un risque pour les actions ciblées et pour les petites organisations participant jusqu'alors au programme NOW. Autrement dit, la question de l'impact des mesures en matière d'égalité se pose déjà au prisme de la capacité des petites organisations à participer aux programmes des fonds structurels :

« The shift towards larger funding programmes and the difficulty that small organisations face already in managing Community grants may combine to make it difficult for organisations that have previously made good use of NOW resources to tap into the larger programmes. There are

considerable worries among small organisations that they may lose out under the new programmes and that the targeted and tailored programmes that they ran (which often used higher levels of support per participant) will be more difficult to provide in the future » (Braithwaite, 2000, p.12).

Même si le *gender mainstreaming* semble bien « implanté » au niveau européen, l'exigence en la matière se pose avant tout dans le domaine de l'emploi. D'ailleurs, le principal objectif concernant les fonds structurels et l'égalité de genre est d'améliorer la participation des femmes au marché du travail⁴⁸², alors que les fonds structurels pourraient permettre d'agir sur les inégalités de genre dans de nombreux domaines. En pratique, le principal objectif – explicite et implicite – est de renforcer la mise en œuvre de la SEE (dont le quatrième pilier à l'époque porte sur l'égalité hommes-femmes) et des plans d'action nationaux correspondant, à des fins d'efficacité et d'efficience, et non d'équité :

« «Efficiency» and «effectiveness» are, in practice, more convincing arguments for integrating equality concerns into Structural Fund programmes than «equity», even if the discourse often presents it as the latter » (Braithwaite, 2000, p.13).

Le *gender mainstreaming* inscrit dans les fonds structurels court le risque d'être instrumentalisé à tous les niveaux au profit d'autres objectifs. La logique qui gouverne l'utilisation des fonds étant principalement rationnelle, c'est également une approche rationnelle qui incite au respect du *gender mainstreaming* dans la mise en œuvre des fonds. Qu'il s'agisse d'atteindre des objectifs politiques (créer de l'emploi, favoriser la croissance économique, réduire la pauvreté, etc.) ou d'obtenir du financement, cette approche rationnelle renforce toutefois une mise en œuvre diluée et « de façade » de l'égalité hommes-femmes. Encore une fois, cette mise en œuvre s'apprécie au prisme du contexte national et de l'importance qu'y jouent les fonds européens. En dehors des travaux de G.Perrier⁴⁸³, les études d'impact de la politique d'égalité européenne via les fonds structurels, dans les niveaux infranationaux des Etats membres, font totalement défaut.

Cette première partie de chapitre nous a permis de répreciser le cadre européen de la politique d'égalité hommes-femmes. Dans la seconde moitié des années 1990, cette politique subit une troisième évolution significative dans son histoire, en intégrant le

⁴⁸² Ce qui transparait nettement dans les deux résolutions du Conseil de 1994 et 1996 sur l'égalité des chances et les fonds structurels.

⁴⁸³ Perrier, Gwenaëlle. *Intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi : une comparaison entre Berlin et la Seine-Saint-Denis*, Thèse de Doctorat : Science Politique, Sociologie politique et politiques publiques. Paris : Institut d'Etudes Politiques, 2010, 707 p.

principe de *gender mainstreaming*. Institutionnalisé assez rapidement au niveau communautaire et reflétant une nouvelle façon de penser et de mener l'action publique, celui-ci permet d'interroger la question de l'égalité entre les genres dans toutes les politiques et à tous les niveaux de la gouvernance. Allant, en théorie, dans le sens d'une déssectorisation des politiques publiques, le *gender mainstreaming* est en réalité fortement amarré à la politique européenne de l'emploi, que ce soit à travers la SEE ou les fonds structurels. Une série de conséquences découle de cette « mise au service » de l'approche intégrée de l'égalité à l'égard de la SEE : adossement aux priorités macroéconomiques de l'Union, traduction principalement par le chiffre (données sexuées sur les inégalités hommes-femmes, objectif de taux d'emploi féminins, etc.), négligence envers l'impact qualitatif des mesures préconisées sur l'emploi féminin. Autant de conséquences qui témoignent de l'instrumentalisation et du manque de vision de la politique d'égalité, qui se répercutent ensuite dans les Etats membres, au prisme des spécificités de chacun et notamment, des intérêts partisans. Ceci aboutit à un paysage fortement contrasté et nécessitant une analyse approfondie de chaque cas. Acteurs plus ou moins convaincus, engagement plus ou moins rhétorique, risque de dilution au profit d'autres objectifs politiques ou économiques, grande variété des institutions et des dispositifs, etc., caractérisent la mise en œuvre du *gender mainstreaming* dans les Etats membres, au moment où la plupart des pays d'Europe centrale et orientale se préparent à intégrer l'Union européenne.

2. L'ADAPTATION DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE AUX NORMES EUROPEENNES EN MATIERE D'EGALITE

A mesure de leur progression dans le débat communautaire et de leur intégration dans le corpus juridique de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), les questions relatives à l'égalité hommes-femmes ont fait partie des domaines à inscrire dans la législation nationale par tout candidat à l'adhésion, les exigences étant renforcées au fil des élargissements. Plusieurs facteurs ont favorisé et/ou renforcé la prise en compte de l'égalité hommes-femmes dans la législation communautaire, et par conséquent, le caractère contraignant des mesures à reprendre : l'émergence d'une « communautarisation » des questions de genres à partir des années 1970, puis la création d'une « communauté épistémique » et l'apparition de groupes d'intérêts dont le Lobby européen des femmes (LEF) à partir de 1990 ; la multiplication des

directives, dont la moitié ont un caractère contraignant ; enfin, l'adhésion de pays plus ouverts aux questions de l'égalité entre les sexes, tels que l'Espagne ou les pays scandinaves dans les années 1980 et 1990 (Forest, 2006b, p.102). Tout cela, en parallèle avec la création du concept transversal de *gender mainstreaming*. Pour l'élargissement de 2004, les exigences concernant le traitement de l'égalité des genres avaient donc atteint un degré inédit, d'autant que l'adaptation au cadre communautaire était devenue pour les pays concernés une pré-condition à l'adhésion.

Il convient toutefois de rappeler qu'en matière d'égalité de genre, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont été influencés par des organisations externes à l'UE bien avant le processus d'adhésion, et même d'ailleurs avant la chute du communisme. En effet, au titre de leur appartenance à l'ONU et à l'OIT, les Etats communistes de cette partie d'Europe étaient liés aux textes relatifs à l'égalité des sexes, en particulier : aux conventions de l'ONU portant sur le domaine politique et plus généralement, sur la lutte contre les discriminations faites aux femmes (Conventions sur les droits politiques de la femme, 1953, et sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDEF, 1979) ; ainsi qu'aux conventions de l'OIT (sur l'égalité de rémunération, 1951, et concernant la discrimination, 1958)⁴⁸⁴. La convention CEDEF de l'ONU, en particulier, impliquait la mise en place de certains dispositifs institutionnels qui s'avéra cependant contrastée dans les pays communistes, d'autant que tous obtinrent des réserves pour l'application de cette convention (Forest, 2006a, p.262). En revanche, la troisième conférence mondiale sur les femmes de Nairobi (1985) eut pour conséquence, en Pologne en particulier, l'ouverture du premier bureau dédié aux politiques des femmes, en 1987 (Forest, 2006a, p.262).

De même, l'influence extérieure en matière d'égalité hommes-femmes durant les premières années de transition est venue d'organisations internationales autres que l'UE, surtout de l'ONU, qui a encouragé des mesures législatives et institutionnelles pour traiter de ces questions. La Pologne, par exemple, a ainsi transformé son bureau dédié aux femmes en un secrétariat d'Etat. Par la suite, la quatrième conférence

⁴⁸⁴ Deux autres conventions de l'OIT relatives à l'égalité hommes-femmes ont été ratifiées par certains ex-pays communistes dans les années 1990 ou 2000 : la Convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales (1981) a été ratifiée par l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Lituanie, le Monténégro, la Russie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Macédoine et l'Ukraine ; la Convention de 2000 sur la protection de la maternité a été ratifiée par l'Albanie, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Moldavie, la Monténégro, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Macédoine. La Pologne n'a ratifiée aucune de ces deux conventions (www.ilo.org).

mondiale de Pékin de 1995 a inspiré la création, dans certains pays d'Europe de l'Est, de dispositifs institutionnels situés à un niveau élevé de l'Etat, le programme d'action de la conférence recommandant que ces structures disposent des moyens financiers et humains suffisants pour agir. Dans la lignée, la Pologne a mis en place un dispositif parlementaire à partir de 1997. Par ailleurs, certaines organisations internationales intervenant sur le territoire des pays postcommunistes - tels que la Banque mondiale, l'OCDE, la BERD, le PNUD -, de même que certaines fondations anglo-saxonnes ou allemandes, certaines ONG, etc., ont pu agir comme « prescripteurs de normes » et de bonnes pratiques en faveur de l'égalité des sexes (Forest, 2006a, p.263), normes et pratiques relayés par un terrain associatif alors en pleine émergence, sur lequel nous reviendrons dans le cas polonais.

Cependant, compte-tenu de l'aggravation de la situation sociale qui s'est produite en parallèle dans ces pays, touchant les femmes particulièrement durement ; mais aussi des coups portés par les gouvernements à certains domaines sociaux tels que les structures de garde d'enfants et dans le cas de la Pologne, les droits reproductifs ; compte-tenu enfin, du peu d'intérêt de l'élite politique pour le domaine social en général, que vous avons déjà évoqué au sujet de l'emploi dans le chapitre I ; le contexte de la préadhésion à l'UE pouvait laisser espérer un changement dans la politique d'égalité de genres des pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

A l'instar des questions d'emploi, en effet, le respect de l'égalité a fait partie de l'acquis social communautaire, à reprendre intégralement et de façon *sine qua non* par ces pays. En théorie, cette partie de l'acquis social relative à l'égalité aurait dû comporter, pour les candidats, une composante *hard law* (directives) ainsi qu'une composante *soft law* (*gender mainstreaming*). Parallèlement, comme dans le cas de la SEE et de la méthode ouverte de coordination (MOC), l'inscription d'une composante *soft law* dans l'acquis en matière d'égalité, composante incarnée par le *gender mainstreaming*, aurait pu permettre d'installer une nouvelle forme de gouvernance sur cette question. En final, l'élargissement de 2004 était une occasion unique de promouvoir les nouvelles méthodes de gouvernance de l'UE en rapprochant les politiques publiques du genre des PECO des standards européens, tout en y diffusant les normes et pratiques européennes en la matière.

Cette occasion était d'autant plus forte que l'écart entre ces pays et le reste de l'UE demeurait important : avec l'exemple de la Pologne, nous avons dressé, à la fin de

notre première partie, un état des lieux des différences Est/Ouest à l'aube des années 1990, s'agissant de la structure de l'emploi féminin, des régimes de genre et de l'émergence d'une « conscience de genre » sous l'effet des mobilisations civiles. Sur ce dernier point, il est clair que les débats autour du concept de genre présentés plus haut n'ont pas eu lieu dans les pays d'Europe centrale et orientale ; de même, les mobilisations de femmes n'ont véritablement commencé, notamment en Pologne, que dans les années 1990. Cependant la simultanéité entre le processus de transformation politique, économique et sociale des PECO, celui de leur adhésion à l'UE et l'émergence, en leur sein, d'une société civile notamment féminine, aurait pu justement favoriser la transmission des normes et des conceptions européennes en matière d'égalité, d'autant que ces terrains ont pu être considérés comme « vierges » en la matière (ce qu'ils n'étaient pas, en réalité). De même, l'insertion du principe d'égalité hommes-femmes dans les procédures relatives aux fonds structurels aurait pu permettre à ces derniers, à travers les fonds de préadhésion PHARE (réorientés à partir de 1997 en vue de la gestion future des fonds structurels), de jouer un rôle de vecteur de diffusion, notamment pour le *gender mainstreaming*.

En réalité, le transfert de la politique d'égalité européenne dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale s'est limité, comme dans le cas de l'emploi, à une adoption formelle des règles et donc à une reprise essentiellement législative (*hard law*). Quant au *soft law* (*gender mainstreaming*), celui-ci s'est heurté à deux obstacles qui l'ont finalement rendu absent, et du processus d'adhésion, et des changements opérés dans les pays candidats : 1) ces obstacles ont trouvé leur origine dans la définition et à la mise en œuvre même du *gender mainstreaming*, au niveau européen comme dans les Etats déjà membres de l'UE ; 2) tandis que d'autres obstacles se sont posés dans chaque pays candidat, propres à leur trajectoire historique. Ces obstacles seront abordés en détail dans le chapitre IV.

En final, l'adaptation des pays d'Europe centrale et orientale à la politique européenne d'égalité avant 2004 a été tout sauf linéaire et uniforme, et loin de suivre une trajectoire unilatérale ou *top-down* depuis l'UE. Au contraire, à l'instar des pays déjà membres de l'UE, ce processus a abouti à une grande diversité de résultats entre pays de la zone, rendant toute généralisation difficilement tenable et témoignant de son caractère fortement *path dependent* et du poids des acteurs domestiques.

2.1. Le cas du *hard law* et des institutions formelles

Jusqu'à l'ouverture des négociations d'adhésion sur le chapitre social, l'égalité hommes-femmes est absente du futur élargissement. Le respect de ce principe ne figure pas parmi les conditions essentielles établies à Copenhague en 1993 et que doivent remplir les pays candidats⁴⁸⁵, et le Livre Blanc de la Commission européenne sur l'élargissement, élaboré en 1995, établit la priorité à la réalisation du marché unique sans faire aucune mention de l'égalité de genre.

Entre 1999 et fin 2002, période de reprise de l'acquis en matière de politique sociale, l'égalité hommes-femmes, si elle est bien présente, ne fait pas pour autant l'objet d'un intérêt significatif, ni de la part des institutions communautaires, ni de la part des candidats (Forest, 2006a, p.267). Ces derniers la considèrent comme une question de second ordre, tout comme l'ensemble des affaires sociales.

La question de l'égalité et son traitement sous forme de *hard law* est d'ailleurs à peine mentionnée dans le paragraphe de l'Agenda 2000 consacré à l'élargissement : sur ce point, la législation en la matière est considérée comme appropriée et « d'ores et déjà en place », mais on remarque qu'elle peut se heurter « à de graves difficultés d'application, parce que la crise économique [...] frappe différemment les hommes et les femmes »⁴⁸⁶. Globalement, la CE estime que les lois communautaires les plus fondamentales concernant la lutte contre les discriminations sont couvertes par les différentes législations nationales (Bretherton, 2001, p.70). Les opinions émises auprès de chaque pays sont brèves et très générales, sans considération pour certains éléments de contexte qui peuvent s'avérer problématiques pour la situation des femmes (Bretherton évoque en particulier les mesures protégeant les fonctions reproductives des mères en Pologne ; Bretherton, 2001, p.70).

En réalité, la reprise des règles se fait essentiellement de manière formelle, et la transposition du droit communautaire relatif à l'égalité hommes-femmes, composé de neuf directives, apparaît inégale en temps et en intensité entre les candidats.

⁴⁸⁵ Ces trois conditions sont d'ordre politique (mettre en place des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect des minorités et leur protection) ; économiques (établir une économie de marché viable, être capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché) ; enfin, administratif et institutionnel (être capable de mettre en œuvre l'acquis communautaire et à assumer les obligations découlant de la qualité d'Etat membre) (<http://ec.europa.eu/enlargement/policy/>).

⁴⁸⁶ COM(97) 2000 final VOL. II, p.38.

En Pologne, en 2001, des modifications apportées au Code du travail afin de transposer l'acquis viennent tout juste d'être adoptées, la mise en œuvre ne devant intervenir qu'après l'adhésion du pays à l'UE⁴⁸⁷. A ce sujet, B.Sissenich relève certes une meilleure prise de conscience chez les partenaires sociaux et les acteurs appliquant la nouvelle législation, mais un manque de soutien budgétaire accordé à cette dernière (Sissenich, 2005, p.167). En comparaison, la majorité des dispositions a déjà été transposée en République tchèque et des avancées notables ont été relevées en Hongrie en 2001⁴⁸⁸, tandis que la Lituanie a déjà transposé la quasi-totalité de l'acquis en matière d'égalité bien avant cette date⁴⁸⁹. La comparaison entre l'approche polonaise et l'approche hongroise réalisée par Sissenich en 2001 montre que la première tient davantage du discours, tandis que la seconde est plus pragmatique, les lois hongroises étant suivies d'actions concrètes, notamment au niveau des institutions, et étant soutenues par du financement (Sissenich, 2005, p.166-167). Alors que dans son rapport annuel sur l'égalité des chances entre femmes et hommes en 2001, la CE juge « excellents » les progrès réalisés dans la transposition des directives communautaires par la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne et la Slovaquie⁴⁹⁰, le rapport portant sur 2002 désigne la Pologne, avec l'Estonie et Malte, comme étant en retard. La CE souligne alors son intention d'intensifier la surveillance des Etats candidats sur ce point⁴⁹¹.

Outre la reprise du *hard law*, s'est également posée la question de *l'institution-building*, comme dans le cas des politiques d'emploi : c'est-à-dire ici, de la mise en place d'institutions formelles capables de soutenir et de promouvoir l'égalité hommes-femmes, et de lui voir reconnaître, de cette manière, un statut politique (Forest, 2006a, p.266)⁴⁹². La question de la capacité institutionnelle des pays candidats est d'ailleurs jugée déterminante par la CE dans son rapport sur l'égalité des

⁴⁸⁷ COM(2002) 258 final, p.18.

⁴⁸⁸ Sissenich observe qu'en 2001, deux directives sont déjà en œuvre en Hongrie, quatre en préparation ; la structure du ministère des affaires sociales et familiales a été réorganisée, des programmes d'audit ont été conçus pour les entreprises, des projets pilotes ont été élaborés, avec l'aide de fonds PHARE, pour aider les femmes à se réinsérer sur le marché de l'emploi, un soutien aux ONG a été mis en place, etc., l'ensemble de ces actions étant soutenu par un budget spécifique (Sissenich, 2005, p.167).

⁴⁸⁹ COM(2002) 258 final, p.18.

⁴⁹⁰ Ibid, p.19.

⁴⁹¹ COM(2003) 98 final, p.4.

⁴⁹² La construction des institutions (*institution-building*) suppose, rappelons-le, de nommer des acteurs propres au domaine concerné et disposant de fonctions bien définies. Elle suppose aussi de transférer une partie des compétences depuis le centre vers des agences spécialisées (Offe, 1993, p.652).

chances en 2001⁴⁹³. Elle y rappelle la nécessité de mettre en place des structures institutionnelles et administratives capables d'appliquer les dispositions en matière d'égalité, et de traduire les engagements pris en projets concrets soutenus par du financement. En la matière, d'importants progrès restent à accomplir par les candidats :

« L'adoption et la transposition de l'acquis sont deux conditions nécessaires, mais non suffisantes. Il est capital qu'existent aussi des structures institutionnelles et administratives facilitant la mise en œuvre et le respect des droits relatifs à l'égalité. [...] De manière générale, l'élaboration d'institutions efficaces destinées à l'application de l'acquis dans les pays candidats n'a guère, voire pas du tout progressé, et il reste encore à effectuer un travail considérable d'ici à l'adhésion. Les documents d'orientation et les plans d'action nationaux constituent un premier pas dans la bonne direction, mais ils resteront lettre morte s'ils ne peuvent être transformés en mesures concrètes bénéficiant d'un réel soutien financier »⁴⁹⁴.

Dans son rapport suivant, la CE recommande en particulier la mise en place d'organes pour l'égalité, de médiateurs de l'égalité ou d'autres structures disposant de sources informées et actives pouvant prodiguer des conseils en matière d'égalité :

« La mise en œuvre effective de la législation récemment adoptée devient maintenant un défi et il faut faire en sorte que les institutions concernées disposent de la capacité administrative adéquate et soient capables de faire face à leurs nouvelles responsabilités résultant de la nouvelle législation »⁴⁹⁵.

En la matière, les initiatives prises par les différents pays sont très variables et dépendent fortement des spécificités nationales⁴⁹⁶, témoignant d'une multitude d'approches de l'égalité hommes-femmes dans les ex-démocraties populaires. Selon C.Bretherton, la plupart des initiatives institutionnelles lancées dans les PECO (quels qu'ils soient) ne le sont toutefois que « pour la forme », les femmes en étant d'ailleurs absentes le plus souvent (Bretherton, 2001, p.71). En Pologne, en 2001, les institutions présentes sont encore jugées inadéquates par la CE, les autorités polonaises n'ayant soumis aucune proposition pour remédier à ce manque⁴⁹⁷ ; en octobre de la même année est finalement rétabli un plénipotentiaire gouvernemental pour l'égalité de statut entre les femmes et les hommes, qui connaîtra un destin houleux.

⁴⁹³ COM(2002) 258 final.

⁴⁹⁴ Ibid, p.19.

⁴⁹⁵ COM(2003) 98 final, p.4.

⁴⁹⁶ Ainsi par exemple, la présence significative des minorités hongroise et tzigane en Slovaquie explique que la lutte contre les inégalités hommes-femmes ait été rattachée à celle, plus générale, de la lutte contre toute forme de discriminations. Dès lors, le respect de l'égalité entre les sexes a été inséré dans une loi unique anti-discriminations, de même qu'un Centre national des droits de l'homme, créé à la suite de cette loi, a été chargé de ces questions (Forest, 2006a, p.272-273). C'est également la lutte contre toutes les discriminations (notamment contre les femmes et contre la population tzigane) qui a motivé la création, en Hongrie, d'un bureau anti-discrimination pour le domaine de l'emploi (COM(2003) 98 final, p.4).

⁴⁹⁷ COM(2002) 258 final, p.19.

2.2. Le cas du *gender mainstreaming*

Les négociations d'adhésion sur le chapitre social sont clôturées au moment même où la composante *soft law* de l'égalité prend davantage d'importance au niveau européen, parallèlement à la relance de la MOC. Une nouvelle opportunité se présente donc d'inscrire le *gender mainstreaming* dans le processus d'élargissement. Jusqu'ici en effet, l'approche intégrée de l'égalité hommes-femmes a été totalement absente du processus, malgré les remarques formulées par la Commission européenne dans son rapport de 1998 sur l'état d'avancement du *gender mainstreaming*⁴⁹⁸. Elle y souligne la nécessité de « répondre plus systématiquement aux exigences et à l'impact, en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, du processus d'élargissement », ajoutant que « L'acquis communautaire dans le domaine de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes doit être pleinement incorporé dans la consolidation de la stratégie actuelle préalable à l'adhésion ». Elle encourage pour cela l'incorporation de la dimension de genre dans les programmes relatifs à l'adhésion, de même que le recours aux actions spécifiques (égalité des chances) ; elle encourage aussi les pays candidats à participer aux programmes communautaires relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, en particulier le Programme d'action à moyen terme 1996-2000⁴⁹⁹. Malgré ces remarques avertissant des efforts qui restent à faire par les pays candidats à l'élargissement, l'approche intégrée ne rencontre pas d'écho⁵⁰⁰. A la veille de l'adhésion, le rapport de la CE sur l'égalité des chances suggère que l'approche intégrée de l'égalité ne sera adoptée par les candidats qu'à partir de leur adhésion, en particulier via les fonds structurels⁵⁰¹. Ceci confirme que les programmes d'action qui auraient pu servir de catalyseurs pour l'approche intégrée avant l'adhésion ont insuffisamment saisi cette problématique. Jusqu'en 2002, le *gender mainstreaming* est absent du programme PHARE, au niveau de la planification comme de la mise en œuvre ; le critère de l'égalité hommes-femmes n'est pas pris en compte dans la sélection des projets, et très peu sont élaborés pour les femmes en particulier. L'UE perd ainsi une occasion de promouvoir l'approche intégrée et de faire naître une conscience du genre chez les acteurs des PECO,

⁴⁹⁸ COM(98) 122 final.

⁴⁹⁹ Ibid, p.31.

⁵⁰⁰ Le rapport de 1999 sur le suivi de la communication « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires » (COM(98) 122 final) « oublie » d'ailleurs le processus d'élargissement (PE 229.153/déf.), tandis que l'Agenda 2000, qui porte sur les différentes politiques de l'UE dont celle d'élargissement, ne l'évoque pas non plus.

⁵⁰¹ COM(2003) 98 final, p.6.

notamment au sein des institutions publiques (Bretherton, 2001, p.71-72). A partir de 2002, cependant, les fonds PHARE commencent à tenir compte de l'égalité entre les sexes et des projets sont élaborés dans ce sens. Ce nouveau canal de diffusion des normes européennes accroît encore davantage la variété des réponses nationales (Forest, 2006a, p.268). Toutefois, comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent consacré à la politique régionale, les fonds PHARE sont d'un montant limité au regard des besoins et comparativement aux fonds structurels qui s'annoncent, et la priorité des investissements est accordée aux projets d'infrastructures.

Enfin, l'Union européenne a semble-t-il tardé à exercer une pression suffisante sur les pays candidats pour qu'ils intègrent la question de l'égalité dans leur processus d'adhésion, voire ne l'a pas exercé du tout, dans le cas du *gender mainstreaming*. Cette incapacité de l'UE à promouvoir l'approche intégrée de l'égalité des genres aux pays candidats trouve son origine dans le principe lui-même, c'est-à-dire dans sa définition et dans la réponse que lui ont apportée les différentes directions générales de la CE mais aussi les Etats membres, éléments que nous avons présentés au début de ce chapitre ; elle trouve son origine, également, dans le fonctionnement interne de la Commission au moment de l'élargissement.

2.2.1. Les limites du *gender mainstreaming* au niveau européen

Une partie des obstacles à la diffusion du *gender mainstreaming* dans les pays d'Europe centrale et orientale se situe au niveau européen et fait écho à certaines des remarques précédemment faites au sujet de la Stratégie européenne pour l'emploi (voir chapitre I de cette partie). Les limites propres au *gender mainstreaming* rejoignent en effet celles entourant le *soft law* d'une manière générale : le *gender mainstreaming* est insuffisamment précis et non soumis à sanction, victime de dilution potentielle dans d'autres politiques ; s'il acquiert assez vite une certaine visibilité, une certaine reconnaissance et même, s'institutionnalise rapidement au sein de la Commission européenne, il n'en est encore qu'à ses débuts au moment des négociations d'adhésion des PECO ; en outre, le *gender mainstreaming* manque de moyens réels d'opérationnalisation et est facilement malléable, ce qui se traduit par une grande diversité dans la mise en œuvre. Cette dernière résulte d'une importante marge de manœuvre laissée aussi bien aux directions générales de la Commission

(DG) qu'aux Etats membres, dans le choix des outils et des procédures relatifs au *gender mainstreaming* (approche de *pick-and-mix*). Elle se caractérise essentiellement, par ailleurs, par un recours au chiffre, qui est du reste encouragé par la subordination de la politique d'égalité aux impératifs de croissance économique et d'activation de l'emploi portés par la SEE, le domaine de l'emploi demeurant son principal vecteur. En final, alors que les candidats des PECO sont sur la voie de l'adhésion, les résultats de la mise en œuvre du *gender mainstreaming* sont fortement variables d'un pays à l'autre de l'UE et fortement *path dependent*, c'est-à-dire dépendant des modèles initiaux de traitement des questions d'égalité entre les sexes propres à chaque pays. On peut dès lors douter, dès cette époque, que l'approche intégrée de l'égalité trouvera une crédibilité et une légitimité suffisante dans les PECO, une fois qu'ils auront adhéré à la Communauté. On peut également douter qu'elle se traduise par une mise en œuvre effective, son institutionnalisation n'étant déjà que formelle dans la plupart des DG de la Commission et dans la plupart des Etats membres. On peut douter, enfin, que cette éventuelle mise en œuvre, dans les nouveaux Etats membres, ne partage pas l'une des caractéristiques observées dans de nombreux pays de l'UE, en l'occurrence celle de ne s'exprimer que « par le chiffre », ce qui du reste permet d'éviter une dilution pleine et entière de l'instrument.

Par ailleurs, le fonctionnement interne de la Commission au moment de l'élargissement n'a pas non plus joué en faveur de la diffusion de l'approche intégrée. La DG des affaires intérieures en particulier, alors en charge de l'élargissement mais également de la PESC⁵⁰², s'est inquiétée davantage des questions de sécurité et de « haute » politique (*high politics*), que des politiques « inférieures » (*low politics*) qu'elle aurait au contraire délaissées, au sein desquelles se trouve l'égalité hommes-femmes (Bretherton, 2001, p.74). Son fonctionnement bureaucratique l'aurait empêché d'intégrer cette perspective nouvelle et de la considérer comme de grande importance. De ce fait, la DG des affaires intérieures n'a pas participé au processus de diffusion du *gender mainstreaming* dans les services de la Commission, considérant que cette question relevait de la responsabilité d'autres départements. Parmi ces autres départements certains auraient pu, à l'inverse, se montrer plus entreprenants, à l'instar de la DG Emploi et Affaires sociales qui était l'une des pionnières dans l'application du *gender mainstreaming*. Cette dernière, toutefois,

⁵⁰² Politique Etrangère et de Sécurité Commune.

s'est trouvée très fragmentée puis en pleine réorganisation interne au moment de l'élargissement. Aussi ses dirigeants ont-ils été incapables d'inciter la DG des affaires intérieures à agir sur les candidats en faveur de l'égalité des genres. A l'inverse, la DG Regio (politique régionale), mettant l'accent sur le développement régional et les processus de décentralisation via les programmes PHARE, a été beaucoup plus influente. Or, comme il a été souligné, les programmes de politique régionale avant 2004 n'ont pas favorisé la prise en compte de la dimension de genre. Outre une culture interne « inhospitalière » envers l'approche intégrée au sein de la DG en charge de l'élargissement, l'échec relatif de son intégration au processus d'élargissement eut également pour cause les pratiques politiques bureaucratiques de rivalité internes à la CE :

« [...] the internal fragmentation of the Commission, and the ensuing competition between DGs have ensured that no agency has been equipped to promote a comprehensive mainstreaming strategy across DGs. In relation to enlargement, gender mainstreaming has thus been a casualty, not only of the inhospitable internal culture of DG IA⁵⁰³, but also of the bureaucratic politics of intra-Commission rivalry » (Bretherton, 2001, p.75).

Sans pour autant remettre en cause sa nécessité, on pouvait donc, avant l'adhésion, se montrer sceptique quant à l'application du *gender mainstreaming* à partir de 2004 dans les nouveaux Etats membres. Alors que la détérioration de la situation des femmes dans les PECO était notable, tant du point de vue de l'emploi que de leur statut dans la société, la pression adaptative exercée par l'UE sur les candidats à l'élargissement dans le domaine de l'égalité fut faible, elle se traduisit dans les niveaux nationaux par une mise en œuvre « de façade », et ne permit pas de promouvoir efficacement une « conscience de genre », capable d'éradiquer les tendances conservatrices réapparues :

« By neglecting to integrate gender during the pre-accession period, the EU has failed to realize its influence in promoting gender awareness in CEEC⁵⁰⁴ » (Bretherton, 2001, p.75).

En outre, l'échec des programmes PHARE en la matière eut pour conséquence que les fonds structurels tels que le FSE, à partir de 2004, furent les premiers à véritablement intégrer l'idée de double approche « *gender mainstreaming* – actions spécifiques » dans leurs programmes. Il en résulta dès lors un manque total d'expérience dans ce domaine chez les acteurs en charge de leur mise en œuvre, en particulier chez ceux

⁵⁰³ Direction Générale Affaires intérieures.

⁵⁰⁴ Central and Eastern European Countries.

qui n'étaient pas habitués ou sensibilisés à ces questions. Nous reviendrons par la suite sur ce point.

2.2.2. Le prisme des spécificités nationales

Enfin, l'adoption des normes, valeurs et instruments européens en matière d'égalité s'est effectuée (ou pas) au prisme des spécificités et des acteurs nationaux. Les éléments soulevés ci-dessus à propos de la variété des résultats des processus d'adaptation dans les pays candidats suggèrent en effet une importante capacité de mobilisation et de réappropriation des acteurs domestiques en fonction de leurs idées et de leurs intérêts, eux-mêmes découlant de la trajectoire historique qu'ont suivie ces pays. Durant le processus de transition/transformation, les idées et les intérêts entourant les relations de genre et dont témoignent les acteurs au pouvoir dans les pays concernés, se posent en effet en réaction à l'expérience socialiste dont ils viennent de sortir, qui s'est caractérisée par une conception spécifique et imposée d'en-haut des normes de genre, totalement différente des questionnements prévalant à l'Ouest.

Pour comprendre le positionnement des acteurs nationaux sur les questions de genre, il est nécessaire de revenir sur l'expérience de la transition et de la transformation vécue par les femmes en Pologne entre 1990 et 2004, en écho à ce que nous avons développé dans notre première partie. Ce sera l'objet du chapitre suivant que de montrer à quel point la réponse des autorités politiques aux multiples problèmes des femmes a conservé son caractère hautement idéologique, tandis que les mesures dans l'emploi n'ont été que limitées, tout en se conformant en apparence aux normes européennes. Il s'agit donc également de souligner l'ampleur du décalage entre le « modèle occidental » d'emploi féminin et le cas polonais et d'illustrer l'incompréhension entre Est et Ouest sur les questions d'égalité hommes-femmes.

CONCLUSION

A la lumière de ce chapitre, deux types de conclusion s'imposent qui éclairent le rôle du FSE mais aussi le comportement des acteurs domestiques par rapport aux normes européennes d'égalité.

La première conclusion porte sur la place accordée à la politique d'égalité européenne dans le processus de préadhésion de la Pologne à l'UE. Ici, ce sont les acteurs nationaux qui sont impliqués, en l'occurrence, entre fin 1997 et fin 2001 – quand se

déroule l'essentiel des négociations - le gouvernement dirigé par Jerzy Buzek, de l'Action électorale Solidarność (AWS), parti de droite héritier du syndicat Solidarność.

Pour résumer la manière dont la reprise des exigences européennes en matière d'égalité s'est effectuée, reprenons le modèle théorique élaboré par Schimmelfennig et Sedelmeier (2005) et présenté en introduction. Si ces modèles sont insuffisants pour comprendre ce qui s'est produit depuis 2004, ils permettent d'éclairer la manière dont s'est opérée la préadhésion des pays postcommunistes à l'UE et d'identifier des éléments explicatifs des comportements observés par la suite chez les acteurs.

La Pologne, comme les autres pays candidats à l'adhésion 2004, a dû reprendre, dans le cadre de l'acquis communautaire, la politique d'égalité principalement dans sa dimension juridique. Celle-ci a fait partie du « package » à intégrer pour pouvoir adhérer à la Communauté. Ainsi, le mode de transfert mis en œuvre au départ, dès la phase de préadhésion, a été le transfert par « incitation externe » (*external incentives model*). Ce modèle est basé sur la perspective de percevoir une récompense. Son hypothèse générale est qu'une politique européenne donnée sera adoptée par un Etat membre si les bénéfices perçus dépassent le coût d'adaptation. Ce modèle suit donc une logique rationaliste, les acteurs évaluant le rapport coûts/bénéfices avant de prendre leur décision. L'intensité de l'adhésion à la politique dépend cependant aussi de la précision de la règle à adopter, de l'importance de la récompense reçue, de la crédibilité des promesses et menaces formulées en cas de (non)respect, et enfin, de la présence de points de veto.

La reprise de la dimension juridique de l'égalité faisant partie des conditions nécessaires pour l'intégration, celle-ci aurait pu représenter la récompense envisagée pour la Pologne. Pour autant, cette reprise n'a pas été liée à une récompense particulière autre que l'adhésion, dont, en réalité, elle n'a pas représenté la condition majeure, à l'image de l'ensemble de la politique sociale. La pression exercée par l'UE en ce qui concerne l'égalité des genres n'a pas été forte, que ce soit en termes d'encouragement à la mise en œuvre ou de menaces suite aux retards observés. Par ailleurs, la conditionnalité exercée dans le cas de l'égalité des genres n'a pas été perçue comme crédible, pour des raisons liées au contexte polonais, que nous évoquerons dans le chapitre suivant, mais aussi parce que la politique d'égalité européenne manque de vision et de clarté, et en dehors du respect des directives principalement attachées au domaine de l'emploi, elle ne fait l'objet d'aucune forme

de contrôle. Le gouvernement polonais s'est montré réticent à intégrer et à mettre en œuvre les normes européennes d'égalité : son rôle de point de veto a pénalisé leur introduction et influencé leur évolution en Pologne. L'absence ou la faiblesse d'institutions formelles au concept d'égalité au niveau interne, sur laquelle nous reviendrons également dans le chapitre suivant, a constitué un handicap supplémentaire. De fait, la probabilité d'une adhésion réelle et suivie d'effet à cette politique s'est montrée affaiblie d'emblée.

Trois types de mise en œuvre peuvent succéder à l'adhésion à une politique dans les modèles de Schimmelfennig et Sedelmeier : une mise en œuvre formelle (traduction par des lois et création d'institutions), une mise en œuvre comportementale (actions concrètes), et une mise en œuvre de l'ordre du discours, cette dernière témoignant soit d'une forte implication de l'acteur, soit au contraire d'un usage stratégique (mise en œuvre rhétorique). Dans le cas polonais, le gouvernement de J.Buzek est resté libre de traduire le concept d'égalité de la façon la moins coûteuse possible : l'adoption a donc été formelle (lois et institutions), quoique limitée et lente, non suivie d'actions concrètes et sans soutien budgétaire.

Quant au *gender mainstreaming*, sa reprise n'a pas fait l'objet d'une exigence forte de la part de l'UE. Pour des raisons liées à la fois à ses contradictions internes, aux « dérives » dont il fait l'objet au niveau européen et enfin, à la façon dont les pays candidats ont l'habitude de traiter des questions de genre, le *gender mainstreaming* s'est avéré quasiment absent du processus d'adhésion. Les programmes PHARE, d'envergure somme toute limitée et privilégiant les investissements « durs », n'ont pas servi de vecteur de diffusion à ce principe.

Par hypothèse, la diffusion du *gender mainstreaming* repose sur le modèle de *social learning*. D'après celui-ci, pour que l'adoption d'un principe et des règles qui l'entourent soit réalisée, il faut que les acteurs nationaux les considèrent comme appropriés à leur contexte. L'UE doit exercer un effet de persuasion, directement auprès des gouvernements et/ou par l'intermédiaire d'entrepreneurs de normes (*norm entrepreneurs*) tels que des organisations non gouvernementales (ONG), dont elle contribue à renforcer la légitimité et l'autorité. Quand bien même le *gender mainstreaming* aurait été véritablement inclus dans le processus d'adhésion, l'effet de persuasion de l'UE sur les pouvoirs publics polonais aurait été faible, le *gender mainstreaming* souffrant dans l'ensemble d'un manque de précision, de mode d'opérationnalisation et d'ancrage dans les Etats déjà membres de même qu'au sein

des instances européennes. Quant aux acteurs convaincus et « sincères » facilitant l'internalisation des normes puis leur institutionnalisation, en l'occurrence les acteurs « spécialistes » (ONG de femmes, femmes politiques), nous verrons dans le chapitre suivant qu'ils sont encore insuffisamment puissants, à l'époque, pour influencer sur les décisions politiques, tandis que le lien entre politique et religieux s'est particulièrement rétréci.

En final, l'adoption de la politique d'égalité hommes-femmes a suivi une logique principalement rationnelle et sans conviction. Or, comme nous l'avons présenté en début de chapitre, le manque de conviction et d'engagement au plus haut niveau de décision se répercute en général dans la mise en œuvre pratique.

C'est pourquoi nous avons évoqué les différentes critiques qui ont été faites, dans la littérature, de l'application du *gender mainstreaming* au niveau européen et dans les Etats membres. Ceci est notre deuxième conclusion : elle porte sur ces éléments tirés de la littérature qui pour beaucoup, font écho à ce que nous avons retrouvé sur le terrain auprès des acteurs chargés de mettre en œuvre les projets du FSE et donc de respecter le principe d'égalité. Certaines de ces critiques sont inhérentes au concept de *gender mainstreaming*, d'autres découlent de son adossement à la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et aux fonds structurels, deux des principales politiques par lesquelles le *gender mainstreaming* a été introduit, en contradiction avec son ambition initiale qui est de déssectoriser le traitement de l'égalité.

Le respect du principe d'égalité hommes-femmes fait l'objet d'un usage le plus souvent opportuniste, au sens qu'en donne S.Jacquot (2006a)⁵⁰⁵, chez les acteurs du FSE ; ceci d'autant plus qu'en l'absence de budget national consacré à des actions en faveur de l'égalité hommes-femmes, le FSE en devient le principal soutien financier et il offre l'opportunité que le principe d'égalité des sexes soit concrètement appliqué.

Durant la période 2004-2006, cet usage opportuniste est particulièrement visible car dans le cadre d'une priorité spécifique pilotée par le Ministère du travail, le FSE cofinance des projets adressés aux femmes dans l'objectif d'améliorer les taux

⁵⁰⁵ L'usage opportuniste consiste à se servir de la ressource européenne considérée pour renforcer son poids politique et atteindre les objectifs que l'on s'est fixés, et qui n'ont pas de lien direct avec la question de l'égalité hommes-femmes (Jacquot, 2006a, p.440-444). Dans le cas des porteurs de projet locaux du FSE, notamment des porteurs de projet privés, l'objectif ne sera pas politique mais plutôt économique (renforcer son positionnement sur le marché, améliorer ses capacités de gestion, obtenir du financement, etc.).

d'emploi féminins nationaux, et par ailleurs les porteurs de projet locaux sont encore peu expérimentés dans leur gestion du FSE. Localement, des organisations privées dominant souvent le paysage de la mise en œuvre, tandis que les petites structures associatives peinent à s'y implanter. Les organisations privées rencontrées fonctionnent selon une logique rationaliste et se saisissent du FSE, des normes égalitaires ou des projets pour les femmes comme moyen de réaliser leurs ambitions stratégiques, qu'il s'agisse pour elles de se consolider financièrement, d'améliorer leurs capacités de gestion, ou encore de s'élargir sur leur marché. Le degré de conscientisation ou l'intérêt réel de ces acteurs pour l'égalité est limité, l'engagement étant majoritairement rhétorique.

Les mêmes mécanismes se reproduisent à partir de 2007 alors que les projets pour l'emploi sont mis en œuvre au niveau régional et malgré l'expérience acquise dans l'ensemble par les porteurs de projet dans la gestion des ressources européennes. Le respect de la norme égalitaire conditionne l'accès aux fonds du FSE, tandis que les femmes sont une cible stratégique augmentant les chances de remporter le concours autorisant l'organisation d'un projet, concours organisé par l'autorité régionale. Autrement dit, la norme égalitaire comme la cible « femmes » courent le risque d'être manipulées à des fins autres que les leurs par certaines organisations : elles leur permettent de recevoir des fonds ou encore de montrer qu'elles s'engagent dans un domaine considéré désormais comme étant « dans l'air du temps ».

En même temps, les exigences en matière de respect de l'égalité sont restreintes. Initialement, le respect de l'égalité prend uniquement la forme d'un engagement documentaire envers la parité dans les projets (sauf ceux adressés uniquement aux femmes) ; par la suite, les porteurs de projet seront tenus de s'engager sur des objectifs chiffrés et les respecter. Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre a bien un caractère essentiellement bureaucratique et se fait avant tout par le chiffre.

A l'instar de la SEE et conformément aux représentations qui sous-tendent la politique d'emploi polonaise, ce sont les individus économiquement actifs, disposant du plus grand potentiel et donc, offrant la plus grande probabilité d'atteindre les objectifs, qui vont être privilégiés dans de nombreux projets. Simultanément, si un porteur de projet se soucie pendant un temps de l'efficacité d'emploi de son action - c'est-à-dire du pourcentage de bénéficiaires ayant obtenu un emploi à l'issue d'un projet -, la question de la qualité des emplois offerts, autrement dit, la question de la « demande », n'est jamais soulevée dans les actions du FSE, ni d'ailleurs la

coordination avec le développement des structures de garde dans les environs. Or, ces questions sont particulièrement cruciales pour les femmes, ce que nous verrons dans le chapitre qui suit.

L'orientation prise par les acteurs nationaux avant l'adhésion à l'UE a sans aucun doute conditionné la façon dont l'égalité hommes-femmes est traitée de manière générale en Pologne et par l'intermédiaire du FSE. Cette orientation découle des spécificités du pays et de sa trajectoire historique en matière d'égalité hommes-femmes : autrement dit, dans un premier temps au moins, la politique d'égalité européenne en Pologne (comme ailleurs) s'est accommodée au contexte existant, c'est-à-dire à la tradition nationale, et non pas l'inverse. Le poids soi-disant faible des facteurs domestiques et des héritages institutionnels dans la reprise des normes, avancé par Schimmelfennig et Sedelmeier (2005) et justifié par l'existence de la conditionnalité, ne peut qu'être contredit ici.

Pour le comprendre plus en détail et montrer ce qui sous-tend le faible engagement des autorités nationales dans la reprise des normes européennes avant l'adhésion à l'UE, abordons la manière dont les pouvoirs publics ont considéré la question de l'emploi des femmes et de l'égalité, à la lumière des transformations vécues par les femmes sur le marché du travail.

Chapitre IV : Diagnostic de la situation des femmes dans l'emploi, 1990-2004

INTRODUCTION

Ce chapitre part du constat effectué en conclusion du précédent : durant le processus de préadhésion à l'UE, les autorités polonaises n'ont pas fait preuve d'empressement à reprendre les normes européennes concernant l'égalité hommes-femmes qui, partant, ont pour but d'améliorer la situation économique et sociale des femmes. Clairement, ce domaine d'action n'a pas fait partie des priorités polonaises et l'adaptation n'a donc été que formelle. Du reste, l'UE ne s'est pas montrée très sévère, en retour, face au manque d'engagement polonais. Quels sont les fondements de cette réticence des pouvoirs publics à l'égard de l'égalité hommes-femmes ? Quelle est la conception des normes de genre à cette époque en Pologne ? Enfin, comment l'emploi féminin est-il considéré durant la période de transition/transformation par les autorités, et quelles mesures de politique publique suscite-t-il ? C'est l'objectif de ce chapitre - et du suivant - que de répondre à ces trois questions.

Par rapport à notre problématique sur l'intervention du FSE, deux raisons justifient de consacrer un chapitre entier au diagnostic de la situation des femmes dans l'emploi entre 1990 et 2004 : la première raison tient, comme précédemment, aux propos relevés localement auprès des acteurs, qu'il s'agisse des porteurs de projet ou des femmes qui en bénéficient. Pour la très grande majorité d'entre eux, les transformations économiques et sociales vécues depuis les années 1990, et notamment sur les marchés du travail locaux, expliquent qu'ils se soient trouvés en contact avec le FSE. Ainsi par exemple, pour tel porteur de projet, la situation désavantageuse des femmes, liée à la fermeture progressive des usines locales créées à l'époque communiste, a justifié l'organisation d'actions de soutien ; pour telles bénéficiaires, c'est le chômage ou la passivité professionnelle qu'elles connaissent depuis plusieurs années, liées à la réduction des possibilités d'emploi, qui a justifié l'inscription à un projet. Par ailleurs, de même que l'état du marché du travail local conduit les individus à participer à un projet FSE, cet état suscite des inquiétudes et des interrogations pour « la suite », mais aussi des revendications à l'encontre des

pouvoirs publics ou de l'Union européenne, qui ne s'expriment cependant qu'individuellement. Or, l'état actuel du marché du travail, de même que les priorités attachées au FSE ou les capacités de réponse des individus, découlent des transformations subies à partir de 1990, des choix opérés par les différents gouvernements et des réactions qu'ils ont provoquées (ou non) dans la société civile. En outre, chaque catégorie de bénéficiaires que nous avons rencontrées a exprimé, au moment des entretiens, une contrainte particulière des femmes sur le marché de l'emploi, qu'elle soit d'ordre structurel, personnel ou culturel (représentations). Ce fut par exemple l'absence ou l'insuffisance de structures de garde pour les enfants, le retrait de la femme du marché du travail pour élever ses enfants pendant plusieurs années ou les représentations que se font les employeurs des jeunes mères de famille, et qui freinent leur retour dans l'emploi. Chaque catégorie a témoigné de l'évolution du marché du travail local ou plus généralement des transformations qu'a subi l'espace rural : faillite et fermeture des entreprises locales, disparition des structures de garde et des établissements culturels dans les campagnes, diminution du nombre d'agriculteurs, « fuite » des jeunes, etc. Autant de constatations et d'expériences qui témoignent du bouleversement que la transformation socioéconomique a produit et produit encore dans les parcours individuels. Dans tous les propos des acteurs, plus simplement encore, il est question – à un moment donné ou à un autre – d'évènements dont l'origine remonte aux années 1990.

La seconde raison motivant ce chapitre est de cerner, à travers l'analyse de la situation des femmes et des mesures déjà prises, le cadre dans lequel le FSE va devoir s'insérer à partir de 2004 et l'ampleur du défi qui l'attend. Ce défi s'appréhende à l'aune du décalage constaté entre la situation polonaise et la « norme » européenne.

Le niveau considéré ici est principalement national, encore que sur certaines questions nous introduirons déjà quelques différences régionales, à l'instar de la partie I. C'est notamment le cas lorsqu'on aborde la situation spécifique des milieux ruraux. Notre première intention est donc de faire ressortir la complexité et la spécificité de la situation des femmes, qui est le produit de l'héritage du pays en la matière et des transformations opérées dans les politiques publiques et sur le marché du travail ; partant, il s'agit de souligner le décalage que cette situation crée entre la Pologne et l'UE à la veille de l'élargissement sur un certain nombre de questions (chômage, taux d'emploi, structure de l'emploi, flexibilité des conditions de travail,

recours au temps partiel, etc.), décalage qui est à la fois structurel et idéologique. Notre seconde intention est d'expliquer justement en quoi consiste cette idéologie, au niveau national, et comment elle se traduit concrètement dans les politiques tout en tenant compte des prescriptions européennes : en final, certaines mesures d'emploi sont prônées pour les femmes en conformité apparente avec l'UE, mais elles reposent sur des fondements idéologiques spécifiques à la Pologne, ce qui questionne leur pertinence et leur efficacité future. Or le FSE viendra s'inscrire dans cette tension : réduire le décalage structurel par l'intermédiaire des normes européennes qu'il est censé diffuser, mais qui sont adoptées parce qu'elles entrent en résonance avec la tradition nationale.

La première partie du chapitre (I) dresse un diagnostic des problèmes que rencontrent les femmes sur le marché du travail dans la période post-1989. Elle évoque en l'occurrence la question du chômage, de la pauvreté, des changements sociaux dans le milieu rural, ainsi que l'évolution des courbes d'emploi féminin. Nous expliquons comment se pose le problème pour les femmes, quelles sont les catégories de femmes ou de population qui se distinguent (cibles potentielles pour les politiques publiques), quel rôle y jouent les représentations culturelles et quel est le défi futur du FSE, compte-tenu de l'écart constaté avec l'UE.

La seconde partie (II) porte sur les transformations du marché du travail et de la structure de l'emploi. Nous évoquons l'évolution du rapport secteur primaire/secondaire/tertiaire dans l'emploi féminin, le rapport secteur public/privé, la place de l'emploi informel et l'évolution des conditions de travail, avec une mention du travail à temps partiel. Ici, il s'agit de souligner à la fois la différence entre la Pologne et la moyenne européenne, mais aussi le rôle que devra jouer le FSE à partir de 2004 dans un contexte de transformation continue : en l'occurrence, soutenir le développement des services et la diversification des activités en milieu rural, soutenir l'essor du secteur privé légal et partant, aider à réduire l'emploi informel, ou encore encourager le recours aux formes flexibles d'emploi telles que le temps partiel, en particulier pour les femmes. Il s'agira aussi d'expliquer pourquoi certaines mesures sont privilégiées et le resteront avec le FSE – développement du secteur privé via l'entrepreneuriat, temps partiel – et quelles représentations les sous-tendent.

Dans une troisième partie (III), nous évoquons la discrimination dont les femmes sont victimes dans l'emploi durant la période de transition/transformation et la manière

dont cette discrimination est traitée par les pouvoirs publics. Nous évoquons également les premières mesures de politique d'emploi prises pour les femmes avant 2004, et qui découlent de ce qui a été présenté précédemment. Ici, le poids des représentations entourant l'emploi féminin est incontestable et forge les mesures prises, même si en apparence elles se conforment aux normes européennes à partir de 2000.

Dans une quatrième partie (IV), nous abordons la question du *childcare* et de la politique familiale. L'objectif est de mettre en valeur les continuités et les ruptures par rapport à la période précédente. Les premières sont principalement culturelles, autour du rôle des femmes dans l'éducation des jeunes enfants ; les secondes renvoient au désengagement de l'Etat du domaine de la petite enfance et à la réduction de l'aide financière aux familles. Cette partie montre que les mesures avancées par l'UE dans le domaine de la conciliation vie professionnelle-vie familiale ne sont pas des solutions adaptées au contexte polonais, quand bien même certaines sont reprises formellement par les pouvoirs publics (encouragement au temps partiel).

Nous avons montré dans notre première partie combien les différences de genre n'ont cessé de se maintenir dans l'emploi dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, malgré la politique d'égalité affichée par l'Etat qui s'est avérée très fluctuante tout au long de son existence. A l'aube des années 1990, en dépit d'un niveau d'emploi féminin supérieur à la plupart des pays d'Europe occidentale et d'une situation officielle de plein emploi, le marché du travail en Pologne est très segmenté, les femmes étant aussi bien victimes de ségrégation horizontale que de ségrégation verticale : les emplois féminins sont confinés dans un nombre limité de secteurs que ce soit dans le domaine des services (institutions financières et assurances, santé et assistance sociale, éducation, culture, commerce) ou dans le milieu industriel (industrie légère). Ces secteurs fortement féminisés sont considérés comme non prioritaires dans l'économie nationale, et de ce fait moins rémunérateurs en salaires et en statut social ; par ailleurs, les femmes occupent l'essentiel des postes situés au bas de la hiérarchie et faiblement payés. Malgré un niveau d'éducation globalement supérieur à celui des hommes, peu de femmes occupent des postes à responsabilité, y compris dans les secteurs dans lesquels elles prédominent. Elles sont par ailleurs discriminées par la politique menée par le régime que ce soit dans l'emploi - à travers les restrictions

posées à l'emploi des femmes dans certains domaines ou professions – ou à travers la politique familiale, qui, avec des accents maternalistes à partir des années 1970, incite les femmes en âge de procréer à se retirer du marché du travail. Ces dispositions visant à protéger les capacités reproductives des femmes contribuent à entretenir l'idée qu'elles représentent des employés de moindre qualité. Malgré l'égalité de rémunération garantie par la Constitution de 1952, par ailleurs, l'écart de salaire reste de mise entre hommes et femmes, les salaires féminins n'atteignant même pas les trois quarts des salaires masculins en moyenne dans les années 1980. Cette situation inégalitaire dans l'emploi, persistante jusqu'à la fin du régime, s'est accompagnée du maintien pour les femmes du « double fardeau », c'est-à-dire de l'obligation d'assumer à la fois travail salarié et responsabilités domestiques. L'aide en théorie fournie par l'Etat s'est révélée insuffisante, les structures de garde – par ailleurs de piètre qualité - ne permettant pas de répondre aux besoins. En final, l'égalité hommes-femmes ne s'est exprimée réellement ni dans la sphère privée ni dans la sphère publique. L'absence de liberté politique et de possibilité de mobilisation civile explique qu'elle n'ait pas, pour autant, fait l'objet de revendications de la population féminine.

Malgré tout, les dispositions de l'époque relatives à la garde des enfants et aux congés maternité, et fournies gratuitement par les entreprises, ont été considérées comme des avantages certains pour les femmes, leur ayant permis de concilier vie professionnelle et vie privée, tandis que la sécurité de l'emploi était également assurée, notamment après des périodes d'arrêt. Bien que limités, ces avantages représentaient des acquis non négligeables à la chute du communisme. C'est pourquoi l'étude de la situation des femmes durant la transition/transformation s'effectue à l'aune de la période communiste.

1. CHOMAGE, PAUVRETE ET EMPLOI AU FEMININ DANS LES ANNEES 1990-2004

Le passage d'une économie centralisée et planifiée à l'économie de marché en Pologne est réalisé de manière radicale, par l'intermédiaire de la « thérapie de choc » préparée et lancée à partir de janvier 1990 par Leszek Balcerowicz, Ministre des Finances, dans le cadre du premier gouvernement non communiste post-1989. La thérapie de choc signifie la fin des prix subventionnés et des subventions accordées

aux entreprises, subventions qui leur permettaient de fournir à leurs salariés des prestations sociales généreuses et gratuites, telles que des structures de garde pour enfants ou des congés maternité ou pour enfant malade étendus⁵⁰⁶ ; elle signifie aussi la libéralisation des salaires, du commerce, et la convertibilité rétablie de la monnaie. Les structures politiques et juridiques de l'économie planifiée et centralisée sont démantelées au profit de nouvelles institutions, telles qu'une banque centrale indépendante et l'instauration d'une bourse d'échanges⁵⁰⁷, un système de collecte des impôts est mis en place, ainsi qu'un cadre juridique entourant la formation des contrats et de la propriété privée. Enfin, une politique de privatisation des entreprises publiques va progressivement être introduite, bien qu'elle s'effectue finalement avec lenteur au fil de la décennie.

La libéralisation des prix et du commerce place les entreprises et les industriels face à de nouvelles contraintes budgétaires, à l'obligation de s'adapter aux nouvelles règles du marché ainsi qu'à la concurrence extérieure, tandis que les débouchés à l'Est se réduisent. La nécessité d'obtenir une meilleure productivité suppose également de rationaliser la main d'œuvre, une part importante étant alors employée de manière totalement inefficace. Aussi dès les premières années de transition peut-on s'attendre à un effet négatif des changements sur la main d'œuvre, en l'occurrence à un rétrécissement de celle-ci, tandis que le niveau de vie général se dégrade. En revanche, personne n'est en mesure de prévoir réellement l'ampleur du chômage qui va survenir. Le chômage est, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 1, la première conséquence sociale de la transition, qui surgit dès 1990 et est alors un phénomène nouveau dans la société polonaise. A celui-ci s'ajoute la pauvreté, dont l'étendue est difficilement prévisible également.

De manière générale, l'on peut cependant s'attendre à ce que les conséquences de la transition ne soient pas neutres du point de vue du genre, compte-tenu des situations très différenciées des femmes et des hommes sur le marché de l'emploi à la sortie du communisme. Mais dans la perspective des privatisations et du déclin de l'industrie, l'on peut s'attendre, également, à ce que les hommes soient davantage touchés que les femmes par les conséquences négatives de la transition. Tout d'abord, parce que ce

⁵⁰⁶ Depuis les années 1970, le congé maternité pouvait s'étendre jusqu'à trois ans, toutefois sans être payé dans un tel cas (Heinen, 1990, p.104 ; Leven, 2008, p.124).

⁵⁰⁷ La Bourse de Varsovie est ouverte en avril 1991. La première bourse d'échanges commerciale en Pologne remontait à 1817 (source : <http://www.gpw.pl/>).

sont les « géants » de l'industrie lourde comme les mines, la métallurgie, la chimie ou la construction navale qui sont les premiers menacés par les restructurations et/ou par les fermetures, et qui apparaissent dès lors très vulnérables : les technologies utilisées par ces combinats sont totalement obsolètes et les commandes mondiales sont en chute libre. La crise qui couve l'ensemble de ces secteurs, dont les employés sont principalement des hommes, menace ces derniers de licenciements et de chômage massif. Ensuite, parce que le passage à l'économie de marché signifie une meilleure répercussion du diplôme ou des études suivies sur l'emploi et le niveau de salaire. Or, comme nous l'avons rappelé, les femmes sont globalement plus diplômées que les hommes. Aussi le passage au capitalisme ne semble-t-il pas, dans un premier temps, jouer « contre les femmes » (Millard, 1995, p.63), mais plutôt contre les hommes. Certaines études évoquent même un plus grand optimisme des femmes quant à l'évolution de la situation économique en Pologne, ainsi qu'une diminution des inégalités économiques entre les sexes à l'issue des premières réformes (Leven, 1991, p.581, 586).

En réalité, s'il est vrai que l'ensemble de la société souffre de la transition vers l'économie de marché et de l'incertitude grandissante liée à l'emploi, les femmes deviennent rapidement les plus affectées par les changements. Ces changements ne vont faire qu'exacerber, et non pas renverser, la situation inégalitaire observée à la chute du communisme. En premier lieu et plus intensément que pour les hommes, l'impact de la transition sur la population féminine se manifeste par l'apparition brutale du chômage (1) : s'il est présenté généralement comme un phénomène structurel, le chômage des femmes est renforcé également par des facteurs culturels ; il prend des formes multiples, qui sont plus ou moins visibles et se déclinent en différents profils essentiellement liés à l'âge.

Il prend un caractère particulier quand on l'applique à l'espace rural (2), s'exprimant différemment selon les régions, tandis que les transformations que connaissent les campagnes font émerger un nouveau clivage social, entre possédants d'une exploitation agricole et personnes « sans terre ».

Conséquence du chômage et des autres facteurs d'inégalité sur le marché de l'emploi, la pauvreté (3) est un phénomène majoritairement féminin. En effet, si ce phénomène est complexe et se présente différemment selon les catégories de population, les femmes sont quasiment toujours les plus touchées. L'analyse de la pauvreté fait

émerger une cible spécifique, les mères célibataires ou de familles nombreuses ; parallèlement, ce phénomène oblige les femmes à s'attribuer une nouvelle responsabilité, celle de gestion de la pauvreté, responsabilité qui les éloigne encore plus de l'emploi.

Enfin, tandis que la part des femmes dans la population active demeure supérieure à de nombreux pays européens occidentaux, comme c'était le cas avant 1990, le taux d'activité (4) des femmes a diminué ou stagné (selon les sources) sur l'ensemble de la période, tandis que l'inactivité professionnelle se décline majoritairement au féminin et qu'à l'inverse, les taux d'activité des femmes dans l'Union européenne suivent une pente ascendante. La Pologne comme les autres pays d'Europe centrale et orientale ne rentre dans aucune des catégories élaborées pour rendre compte de l'activité féminine en Europe occidentale. De même, les taux d'emploi féminin polonais, si leur niveau de départ est plutôt bon, déclinent jusqu'en 2004, passant à partir de 1998 en dessous de la moyenne de l'UE et s'éloignant donc des objectifs de Lisbonne. Ces différences en matière d'emploi sont autant de défis que l'intervention du FSE à partir de 2004 aura pour tâche de niveler.

1.1. Le chômage, phénomène majoritairement féminin

1.1.1. Les chiffres

A mesure que le chômage croît dans les premiers mois de la transition, la part de femmes concernées augmente également. Alors qu'elles représentent environ 45% des chômeurs au début de 1990, les femmes en constituent déjà 51% à la fin de cette même année. Le chômage au niveau national s'établit alors à 6,5% (Millard, 1995, p.63). En 1991, les femmes représentent 52,6% des chômeurs enregistrés, puis un peu plus de 53% en 1992 et 1993 (Wolchik, 1995, p.156) et enfin 54% en 1994 (Millard, 1995, p.64). Le taux de chômage des femmes en 1991 et 1992 atteint respectivement environ 11% et 15%, contre 9% et 12% en moyenne pour les hommes (Wolchik, 1995, p.157 ; Plomien, 2004, p.8). Ces chiffres masquent une partie de la réalité du chômage, au fil des restrictions apportées à la définition de chômeur dans la loi sur l'emploi et le chômage, d'abord, mais aussi pour cause de chômage caché présent dans les campagnes. En 1991 sont exclus du chômage les propriétaires ou détenteurs d'une exploitation agricole de moins d'un hectare, ainsi que leur conjoint. Cette disposition sera réduite aux propriétaires et détenteurs de moins de deux hectares

d'exploitation en 1994 par les ex-communistes, tandis que le statut des conjoints n'apparaîtra plus dans la loi.

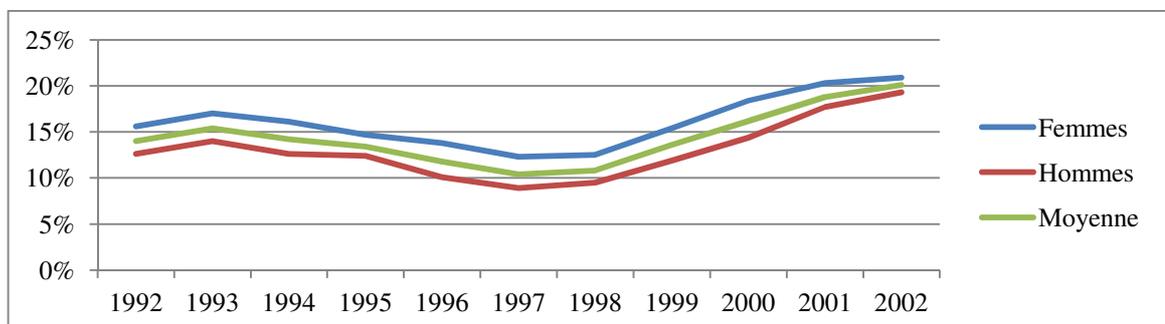
La différence hommes-femmes en termes de chômage augmente dans les tous premiers mois de la transition : en décembre 1990, le taux de chômage des femmes est déjà supérieur de 24% au taux de chômage des hommes ; la différence atteint 27% un an après, en décembre 1991, puis près de 32% en septembre 1992 (Czerwińska, 1994, p.10). Il est donc évident, alors, que les femmes sont majoritaires au sein de la population au chômage et que cette prédominance s'accroît de mois en mois (Czerwińska, 1994, p.10). Durant le reste de la décennie, le taux de chômage des femmes âgées de 15 à 64 ans suit la courbe générale du chômage : après une première pointe atteinte en 1993 au niveau de 17%, il connaît une diminution progressive jusqu'en 1997-1998 où il s'établit alors à environ 12%, soit une baisse de cinq points en moyenne. A partir de 1999, le chômage des femmes repart à la hausse pour culminer à plus de 20% au début des années 2000. En moyenne de l'ordre de trois à quatre points, la différence hommes-femmes se réduit et à la veille de l'entrée de la Pologne dans l'UE, les taux de chômage des hommes et des femmes sont désormais très proches. De manière générale, néanmoins, les femmes entre 1990 et 2000 sont davantage menacées de chômage que les hommes.

Taux de chômage des 15-64 ans au quatrième trimestre, 1992-2002

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
F	15,6%	17,0%	16,1%	14,7%	13,8%	12,3%	12,5%	15,4%	18,4%	20,3%	20,9%
H	12,6%	14,0%	12,6%	12,4%	10,1%	8,9%	9,5%	11,9%	14,4%	17,7%	19,3%
TOTAL	14,0%	15,4%	14,2%	13,4%	11,8%	10,4%	10,8%	13,6%	16,2%	18,8%	20,1%

Source : SPO RZL, 2004, p.138-140 (BAEL).

Taux de chômage des 15-64 ans au quatrième trimestre, 1992-2002



Source : SPO RZL, 2004, p.138-140 (BAEL).

1.1.2. Causes et conséquences

Le chômage des femmes est la conséquence du déclin industriel qui se traduit par de nombreux licenciements, en particulier dans les secteurs dans lesquels les femmes sont concentrées. Contrairement aux attentes initiales, en effet, ce sont les femmes qui sont les premières victimes des fermetures et des restructurations d'entreprise. En 1991, ainsi, deux tiers des licenciements collectifs dus à des fermetures d'entreprises ou de départements concernent des femmes (Millard, 1995, p.64). C'est le cas notamment dans la ville de Łódź, où a prédominé jusqu'alors l'industrie textile. Durant les premiers mois de la transition, les principales usines ferment ou réduisent leur personnel de moitié au moins. Plus généralement, outre l'industrie textile et d'habillement, ce sont également les usines de transformations agro-alimentaires qui sont concernées par les restructurations, mais aussi, dans le domaine des services, les magasins, puis les secteurs de la santé et de l'éducation qui connaissent des vagues de licenciements dans les années 1990. Or, l'ensemble de ces secteurs est très féminisé. Quant aux industries lourdes, la plupart ne sont pas encore touchées par la politique de privatisation et parviennent à résister aux restructurations. Dans certaines d'entre elles, les syndicats négocient éventuellement des programmes de recyclage ou des indemnités de départ avantageuses pour les salariés, c'est-à-dire pour des hommes. Si ces industries sont touchées, ce sont avant tout leurs départements administratifs ou assurant des fonctions sociales, comme la restauration, qui font les frais des changements. Or, dans ces services, les employés sont majoritairement féminins (Millard, 1995, p.64-65). En août 1993, près de 70% des chômeurs sont des personnes issues du secteur public, la réduction du secteur public affectant en priorité et plus rapidement les femmes. Parmi les femmes au chômage, on en compte alors 61% venues du secteur public, contre 57,8% chez les hommes (Czerwińska, 1994, p.15). L'évolution du nombre d'emplois dans les différents secteurs d'activité est donc une première raison expliquant le chômage des femmes au début des années 1990. Cette tendance se confirme cependant tout au long de la décennie, ainsi que le mentionne le premier programme du FSE au début des années 2000 : le nombre de femmes qui perdent leur emploi pour des raisons liées à leur entreprise est deux fois plus élevé que le nombre d'hommes licenciés pour les mêmes raisons (SPO RZL, 2004, p.134).

Une deuxième raison est d'ordre culturel : les femmes sont considérées comme pouvant plus facilement « se débrouiller » en situation de chômage, et surtout trouver à s'occuper grâce à leurs obligations familiales. Ce stéréotype qui n'émerge pas en tant que tel à l'époque mais ressurgit plus ou moins ouvertement, explique que les femmes soient « les candidates préférées pour le licenciement » (Millard, 1995, p.65).

Une troisième raison à la fois structurelle et culturelle, enfin, tient au nombre plus restreint d'offres d'emploi proposées aux femmes, les annonces diffusées par les bureaux du travail étant souvent différenciées selon le genre. Il en ressort que les opportunités pour les femmes au chômage ou pour celles qui entrent sur le marché du travail sont très limitées : en décembre 1990, on compte ainsi 14 hommes au chômage contre 40 femmes pour un poste offert ; en juin 1991, ces chiffres sont passés à 21 dans le cas des hommes et à 74 dans le cas des femmes⁵⁰⁸. En mars 1992, 143 femmes au chômage se présentent pour une offre d'emploi, contre seulement 56 chômeurs hommes (Mroczkowski, 1997, p.85). Globalement, un homme obtient alors un emploi deux fois plus rapidement qu'une femme (Mroczkowski, 1997, p.85). Dès lors, il est possible que certaines femmes aient volontairement différé, à cette époque, leur entrée ou leur retour sur le marché de l'emploi, par manque d'emplois disponibles (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.11).

Ces considérations ont eu deux implications majeures :

Tout d'abord, les femmes sont, dès et depuis cette époque, plus susceptibles que les hommes de tomber puis de demeurer dans le chômage de longue durée. En août 1992, près de 41% des femmes sont au chômage depuis plus d'un an, contre 36% des hommes. A l'inverse, plus de 38% des hommes sont au chômage depuis moins de six mois, contre 34% des femmes (Czerwińska, 1994, p.14). Durant toute la décennie, le chômage de longue durée menace davantage les femmes que les hommes, y compris dans la période d'accalmie relative du chômage, aux alentours de 1997. Les femmes représentent d'ailleurs cette année-là 59,7% des chômeurs de plus d'un an (UNECE, 1999, p.138). La menace que représente le chômage de longue durée se vérifie aussi à

⁵⁰⁸ Gora, Marek, Kotowska, Irena, Panek, Tomasz, Podgorski, Jarosław. « Poland: Labour market trends and policies », in Fisher, Georg, Standing, Guy (dir.). *Structural change in Central and Eastern Europe: Labour market and social policy implications*, Paris: OCDE, 1993, p.145; cité par Wolchik, 1995, p.158.

travers la fluidité des entrées et des sorties dans le chômage, fluidité qui est plus faible dans le cas des femmes (GUS, 2004, p.7).

Dès la fin de 1992, plus de 40% des femmes au chômage sont des chômeuses de longue durée, et plus de 46% au quatrième trimestre de 1994. Au début des années 2000, ce sont 54% des chômeuses qui le sont sur une longue période, tandis que le taux de chômage de longue durée chez les femmes a dépassé les 11% (voir tableau).

Taux de chômage de longue durée et part des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs, 1992-2002 (quatrième trimestre)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FEMMES											
Taux de chômage de longue durée	6,3%	6,4%	7,3%	6,4%	5,8%	4,5%	5,0%	6,0%	8,3%	9,6%	11,3%
Part des chômeurs de longue durée	41,5%	38,7%	46,3%	44,2%	43,0%	37,9%	40,7%	32,9%	45,8%	48,3%	54,0%
HOMMES											
Taux de chômage de longue durée	4,7%	4,5%	4,5%	4,3%	3,7%	2,6%	2,7%	3,8%	5,1%	7,3%	9,2%
Part des chômeurs de longue durée	37,7%	32,7%	36,6%	35,6%	37,3%	29,8%	29,5%	29,2%	36,1%	42,5%	47,2%
TOTAL											
Taux de chômage de longue durée	5,4%	5,3%	5,8%	5,2%	4,6%	3,5%	3,8%	4,8%	6,6%	8,4%	10,1%
Part des chômeurs de longue durée	39,6%	35,8%	41,6%	39,9%	40,4%	34,1%	35,4%	31,7%	41,1%	45,4%	50,4%

Source : SPO RZL, 2004, p.138-140 (BAEL).

Par ailleurs, les femmes sont plus susceptibles de faire partie des « découragés » du marché du travail (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.11 ; UNECE, 1999, p.135), c'est-à-dire de ceux qui cessent de s'inscrire au registre du chômage et de rechercher un emploi, persuadés qu'aucun emploi n'est disponible pour eux. Outre le manque d'emploi à disposition, ce sont aussi les restrictions progressives du droit aux allocations chômage et la réduction de leur montant qui expliquent l'effet de « travailleur découragé ». En Pologne, après une courte période durant lesquelles les allocations ont été attribuées généreusement et sans limite, en effet, celles-ci ont été drastiquement diminuées en 1991, réduisant la part des chômeurs ayant droit aux allocations à moins de la moitié en 1993. Assoupli à partir de 1994-1995, le versement des allocations s'appuie toutefois sur un montant insuffisant pour faire

vivre un ménage, malgré sa revalorisation annuelle⁵⁰⁹. Aussi une part importante de chômeurs a-t-elle tout simplement cessé de s'inscrire dans les bureaux du travail.

De ce phénomène de « travailleur découragé », qui les concerne en priorité, découle pour les femmes deux conséquences, l'une structurelle, l'autre culturelle : tout d'abord, les « découragés » tombent dans l'inactivité mais aussi dans l'invisibilité, n'apparaissant plus ni dans les statistiques officielles ni dans les programmes d'action publique. D'où la difficulté à évaluer leur nombre mais aussi à les faire revenir sur le marché du travail, d'autant que l'inactivité a pour corollaire la déqualification et donc la nécessité de réactualiser les compétences professionnelles avant d'envisager un retour sur le marché de l'emploi ; par ailleurs, la proportion importante de femmes chez les découragés contribue à sous-estimer le chômage réel chez les femmes et surtout, alimente l'idée selon laquelle une partie d'entre elles a choisi délibérément de se retirer du marché du travail. Alors qu'elle n'est jamais posée dans le cas des hommes, la question de la « préférence personnelle » fait toujours partie des facteurs explicatifs du comportement des femmes sur le marché de l'emploi : comme l'écrit L.Paukert en 1995 à propos des femmes hongroises,

« It is difficult to say to what extent these withdrawals correspond to discouragement (declared or implied); to what extent they reflected the personal preference of Hungarian women for full-time family care; and to what extent more women in Hungary could afford to give up paid employment than in neighbouring countries » (Paukert, 1995).

Cette question semble se poser dans la plupart des pays en transition à l'époque (UNECE, 1999, p.142). Il est vrai néanmoins que pour une partie des femmes, la baisse de leurs salaires réels combinée à la perte des avantages et services sociaux dont elles bénéficiaient auparavant dans le cadre de leur travail, et qui leur permettaient de concilier emploi et obligations familiales de manière relativement satisfaisante, ont rendu le travail peu rentable. Une partie des femmes s'est donc très certainement retirée dans la sphère privée durant les années de transition. Dans ce cas, le retrait a concerné principalement des mères de famille.

1.1.3. Profils de chômeuses

Le groupe de chômeurs âgé de 30 à 44 ans est d'ailleurs largement féminisé, en témoignent les chiffres de 1997, 2000 et 2003. Le taux de chômage des femmes y est

⁵⁰⁹ Fixée en 1994 à 36% du salaire moyen, l'allocation est ensuite établie à un montant fixe revalorisé chaque année. De 260 zlotys en 1995, ce montant s'élève à 340 zlotys fin 1997, 410 zlotys au début de l'année 2000 et 500 zlotys au début de l'année 2004.

quasiment systématiquement supérieur de 3 points à celui des hommes, la tranche d'âge 30-34 ans présentant les plus grandes différences. En 2000, le taux de chômage des femmes ayant tout juste la trentaine atteint quasiment le double de celui des hommes du même âge.

Taux de chômage des femmes et des hommes de 30 à 44 ans en 1997, 2000 et 2003			
	1997	2000	2003
FEMMES			
30-34 ans	15,6%	20,9%	19,9%
35-39 ans	13,5%	16,4%	18,9%
40-44 ans	12,2%	15,5%	17,2%
HOMMES			
30-34 ans	9,3%	11,4%	15,2%
35-39 ans	7,7%	11,6%	13,4%
40-44 ans	7,2%	12,2%	14,7%
DIFFERENTIEL FEMMES - HOMMES			
30-34 ans	+ 6,3	+ 9,5	+ 4,7
35-39 ans	+ 5,8	+ 4,8	+ 5,5
40-44 ans	+ 5,0	+ 3,3	+ 2,5

Source : Eurostat, 2013.

Aux femmes découragées soit par l'absence d'emploi à disposition, soit par la faiblesse des compensations au chômage, soit par l'impossibilité de concilier désormais vie professionnelle et vie familiale, s'ajoutent également les femmes plus âgées qui se retirent du marché du travail à la faveur des mesures de préretraite. A partir de 1991, en effet, les femmes ayant travaillé durant 35 ans et menacées de licenciement dans leur entreprise peuvent bénéficier d'une retraite anticipée, de plein droit et sans condition d'âge. Dans le cas des hommes, la durée de travail nécessaire est de 40 ans. Par la suite, une allocation de préretraite s'élevant à 120% des allocations chômage mais n'excédant pas 90% du salaire moyen peut être versée aux femmes ayant 30 ans d'éligibilité aux allocations chômage, 35 ans dans le cas des hommes. Des prestations de préretraite, enfin, sont prévues pour les femmes et les hommes d'au moins 58 ans et 63 ans respectivement et disposant du droit à la retraite. La prestation représente alors 80% de la retraite moyenne. En parallèle, un système de pensions d'invalidité incite également de nombreuses personnes menacées de chômage à se retirer de l'emploi. L'ensemble de ces dispositifs se traduit par le retrait du marché du travail d'une part importante de la population âgée de plus de 50 ans, les départs en préretraite, en particulier, allant croissant tout au long de la décennie 1990 et jusqu'au début des années 2000. Les femmes de plus de 50 ans sont particulièrement incitées à prendre une retraite anticipée afin d'assurer les fonctions

de garde d'enfants que le service public n'est plus en état de fournir (UNICEF, 1999, p.26). Ce retrait des femmes de plus de 50 ans de la vie active contribue à diminuer le taux de participation général de la main d'œuvre féminine.

En outre, les jeunes femmes entrant sur le marché du travail ont été dès cette période particulièrement frappées de chômage. Dans l'ensemble, le chômage des jeunes de moins de 25 ans, hommes ou femmes, a été l'un des principaux symptômes du chômage en Pologne et a d'ailleurs fait l'objet des premiers programmes de politique publique. Outre la période allant de 1996 à 1998, le chômage a concerné chaque année jusqu'en 2002 plus de 30% des jeunes femmes de 15 à 24 ans, et même plus de 40% en 2001-2002.

Taux de chômage des jeunes de 15-24 ans, 1992-2002 (quatrième trimestre)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Femmes	31,1%	34,2%	34,8%	33,7%	29,5%	26,5%	25,5%	31,0%	36,4%	41,8%	42,7%
Hommes	27,2%	29,4%	29,3%	28,7%	23,4%	20,5%	21,3%	26,8%	32,1%	40,0%	43,7%
TOTAL	29,0%	31,6%	31,7%	30,9%	26,2%	23,2%	23,3%	28,7%	34,1%	41,1%	43,6%

Source : SPO RZL, 2004, p.138-140 (BAEL).

Un autre critère différenciant les populations dans le chômage est le niveau d'études. Un niveau d'études élevé reste en effet le meilleur rempart contre le chômage, quand bien même les jeunes diplômés ne sont pas épargnés. Cependant, si les femmes disposent toujours d'un avantage en termes de niveau éducatif, cet avantage ne les protège pas d'un risque de chômage plus élevé que chez les hommes. En 2001, les femmes représentent plus de 60% des diplômés d'écoles supérieures ou d'universités, et plus de 70% des diplômés d'écoles postsecondaires⁵¹⁰. Pour autant, le taux de chômage des femmes est de l'ordre de 20% cette année-là et les femmes représentent alors près de 53% des chômeurs (NPR, 2003, p.24). En outre, les personnes à faible niveau éducatif sont également fortement menacées, en particulier de chômage de longue durée, ce qui pose de grandes difficultés en particulier pour les familles monoparentales, qui la plupart du temps sont gérées par des femmes. En 1993, près de 13% des familles ayant à charge des enfants de moins de 24 ans sont tenues uniquement par les mères. Cette proportion est beaucoup plus forte en ville, où les mères élevant seules leurs enfants représentent 14% des ménages environ, qu'à la

⁵¹⁰ Les écoles postsecondaires s'atteignent à l'issue d'un niveau d'éducation moyen, l'obtention du baccalauréat n'étant pas indispensable.

campagne (8,6%). Pour de telles familles, le risque de chômage s'accompagne d'un risque élevé de pauvreté.

Pour résumer, le chômage des femmes peut être appréhendé en trois points :

1. Il apparaît tout d'abord comme un phénomène massif mais également sous-estimé : parce que les différentes dispositions prises dans la politique d'emploi (restriction des allocations chômage, mesures de préretraite) ont exclu une partie des femmes du marché du travail ; parce que la disparition des structures de garde, certes déjà peu nombreuses, s'est traduite par l'impossibilité pour de nombreuses femmes de travailler ; à cause du phénomène de « travailleur découragé » qui concerne les femmes plus que les hommes, ensuite ; à cause, enfin, du chômage caché qui sévit dans les milieux ruraux, nous le verrons ci-après.
2. Concernant la réponse des pouvoirs publics, nous pouvons déjà dresser un premier constat selon les cibles qui émergent : une partie des femmes au chômage, invisible dans les statistiques, est susceptible d'être délaissée par les programmes de politiques publiques car tombée dans l'inactivité, c'est-à-dire dans la non-recherche d'emploi ; les jeunes mères de famille feront toutefois exception (une partie d'entre elles est inactive mais pas toutes) ; à côté de ces invisibles, une grande part de femmes occupe la catégorie des chômeurs de longue durée, qui comme on l'a vu dans le chapitre I, sont progressivement réorientés depuis les services de l'emploi vers l'assistance sociale ; à l'inverse, les jeunes femmes, comme l'ensemble de la jeunesse (cible plus dynamique et potentiellement employable), vont faire l'objet de programmes spécifiques d'emploi.
3. Troisièmement, le chômage des femmes s'explique et se traduit de manière structurelle mais aussi culturelle, cette dernière étant essentiellement ici le fait des employeurs : elle facilite l'entrée des femmes dans le chômage (« les femmes peuvent plus facilement gérer une situation de chômage ») et rendent difficile leur sortie (peu d'offres d'emploi leur sont proposées, et du reste une partie des femmes « préfère » ne pas travailler).

Le chômage féminin comme le chômage en général se décline différemment si on l'observe à une échelle plus locale : en faisant intervenir le facteur géographique, en

effet, on constate que d'importantes différences se manifestent entre villes et campagnes, ce clivage urbain/rural étant indissociable du facteur régional ; simultanément, la société rurale se divise en deux groupes, au sein desquels le chômage et la situation des femmes s'expriment différemment. Pour comprendre ces évolutions, il est nécessaire de revenir sur les transformations que connaissent l'espace rural et le monde agricole à partir de 1990.

1.2. Chômage rural, femmes agricultrices et les « autres »

Tout comme l'industrialisation, l'urbanisation et les tentatives de collectiviser l'agriculture ont affecté l'emploi féminin dans le monde rural durant le communisme, le passage à l'économie de marché est un facteur de bouleversement pour celui-ci.

Au tournant des années 1990, le monde rural se caractérise par une part importante d'emploi agricole : en effet, près de 28% de la population travaille dans le secteur primaire en 1988 (Szuman, 1999, p.189). Cette part va diminuer progressivement durant la décennie de transition/transformation, passant à 22,6% en 1995, 18,8% en 2000 et 18% en 2004 (GUS, 2013), soit une baisse de dix points en l'espace de quatorze ans. Entre 1994 et 2002, les effectifs agricoles diminuent de 836.000, soit près d'un quart de la population⁵¹¹. Simultanément, la part de population rurale dans le pays reste forte, avec 38% environ durant toute la décennie 1990 et jusqu'au début des années 2000 (GUS, 2012).

Evolution de la population urbaine et rurale, 1990-2005

	1990	1995	2000	2005
Population totale (en milliers)	38073	38284	38254	38157
Population urbaine				
- en milliers	23546	23675	23670	23424
- en %	61,8	61,8	61,9	61,4
Population rurale				
- en milliers	14527	14609	14584	14733
- en %	38,2	38,2	38,1	38,6

Source : GUS, 2012

L'emploi féminin s'est réduit de plus de moitié entre 1950 et le début des années 1980, passant de 68% à 31% environ (Siemieńska, 1989, p.4). C'est surtout à partir des années 1980 que cet emploi s'est réduit, à mesure que les services se sont développés et que l'agriculture a commencé à se moderniser. Après une première

⁵¹¹ Calculs d'après SPO RZL, 2004, p.107 (méthode BAEL).

phase durant laquelle l'industrialisation a poussé de nombreux hommes ruraux à prendre un emploi dans l'industrie, créant par là la catégorie sociale de paysans-ouvriers et favorisant la féminisation de la profession agricole (mais pas forcément des campagnes), une seconde phase a vu s'accroître l'exode des femmes rurales, en particulier des plus jeunes, vers les villes. Ce départ des jeunes femmes a entraîné un processus de masculinisation de la profession agricole en même temps que se renforçait le vieillissement de la société rurale. Tous ces mouvements migratoires et démographiques se sont produits sous l'effet du phénomène de double emploi, phénomène particulièrement prégnant dans les régions à très petites exploitations (régions sud et sud-est). Globalement, ce phénomène est resté l'apanage des hommes, tandis que les femmes reprenaient à leur charge l'ensemble du travail lié à l'exploitation. Dans les régions traditionnelles du sud et du sud-est, l'activité salariée est venue s'insérer dans une tradition de pluriactivité longue de plusieurs décennies déjà.

Dans les années 1990-2000, la part des femmes dans l'agriculture continue de se réduire, passant de 22,5% en 1995 à 17% en 2004, chiffre encore très élevé comparativement à la moyenne européenne (3% environ en 2002). Simultanément, si le nombre de femmes équivaut celui des hommes dans l'espace rural en 2000 (tandis qu'il excède celui des hommes en milieu urbain et en moyenne dans le pays), le nombre de jeunes femmes reste inférieur à celui des jeunes hommes : en 2000, on compte en moyenne 93 femmes âgées de 20 à 29 ans pour 100 hommes de la même tranche d'âge à la campagne, contre 99 en ville et 97 en moyenne dans le pays (Frenkel, 2003, p.154).

1.2.1. Evolution de la population agricole 1990-2004

Un premier mouvement de réduction de la masse agricole se produit dans les toutes premières années de la transition. Il est lié principalement à la chute de l'agriculture socialisée : les fermes d'Etat (PGR), cercles agricoles ou autres centres de service à l'agriculture sont rapidement liquidés. Jusqu'en 1995, le nombre de travailleurs dans ces structures est réduit de plus de deux tiers, et leur part dans l'ensemble du secteur agricole passe de 15% environ à 5% (Frenkel, 2003, p.112). Ces réductions affectent les femmes qui constituaient 27% des effectifs de l'agriculture socialisée dans les années 1980 (Tryfan, 1987, p.25). Dans le cas des PGR, leurs travailleurs viennent alimenter les bureaux pour l'emploi et les centres d'aide sociale. Ces personnes,

n'ayant que de faibles qualifications et étant particulièrement mal considérées dans la société, ne retrouvent que difficilement et rarement un emploi, et sont donc particulièrement victimes de chômage de longue durée et de pauvreté.

Parallèlement, les fermetures ou restructurations d'usines se traduisent par de nombreux licenciements qui affectent principalement les paysans-ouvriers, en général sous le prétexte qu'ils disposent d'une exploitation sur laquelle se replier. Entre 1988 et 1995, la part d'employés hors de l'agriculture à la campagne se réduit de 43,9% à 37,9% (Frenkel, 2003, p.111). Ces réductions concernent une main d'œuvre majoritairement masculine qui, perdant l'opportunité de travailler hors du secteur primaire, retourne sur l'exploitation, modifiant la situation des femmes qui en avaient la charge :

« As such, it is no longer easy for rural men to migrate to urban areas to take off-farm jobs and this has radically altered the situation of rural women » (Gorlach, 2001, p.281).

Avec le retour des hommes sur l'exploitation, et en cas d'absence d'emplois hors agriculture pour les femmes, le travail agricole reprend sous sa forme genrée traditionnelle. Entre 1988 et 1995, les effectifs travaillant dans l'agriculture gonflent d'environ 56% à 62%⁵¹² (Frenkel, 2003, p.111). Ce phénomène de retour vers l'agriculture lié à l'apparition du chômage se poursuit durant la décennie, témoignant du rôle de tampon joué par le secteur primaire.

En effet, à partir du milieu des années 1990, période où la croissance économique repart et où le taux de chômage général diminue (de 16% en 1994 à 10% en 1997), le nombre de personnes travaillant dans l'agriculture commence à décroître : de 22,6% en 1995, il passe à 19% environ en 1998. En partie, certes, cela est dû au retrait du secteur des agriculteurs les plus âgés. A partir de 1998 et jusqu'en 2004, toutefois, le pourcentage de personnes travaillant dans l'agriculture se stabilise autour de 18-19%. Autrement dit, les effectifs agricoles ne se réduisent plus. Or, cette période correspond à un nouveau ralentissement économique qui se traduit par une reprise à la hausse du chômage, qui double entre 1998 et 2002 (de 10% à 20%).

1.2.2. Chômage en milieu rural et chez les femmes rurales

S'agissant du chômage en milieu rural, les premiers chiffres de la transition font apparaître un taux inférieur à celui observé en milieu urbain globalement, durant toute la décennie 1990 et jusqu'en 2004, même si l'écart se réduit autour de 1999. Si

⁵¹² Ces chiffres englobent aussi la sylviculture et la pêche.

donc le milieu urbain semble plus affecté, ce sont en réalité les petites villes et les villes moyennes qui sont les premières touchées.

Taux de chômage mensuels selon les lieux d'habitation, 1992-1993

		1992	1993	
		AOUT	MAI	AOUT
POLOGNE	T	13,8%	13,8%	13,1%
	H	12,5%	12,4%	11,5%
	F	15,4%	15,4%	14,9%
VILLES	T	16,2%	15,7%	14,7%
	H	14,5%	13,9%	13,2%
	F	18,1%	17,7%	16,2%
De moins de 20.000 habitants	T	18,5%	18,2%	16,7%
	H	17,0%	16,3%	15,9%
	F	20,2%	20,2%	17,7%
De 20 à 50.000 habitants	T	17,3%	16,3%	15,9%
	H	16,3%	15,3%	14,7%
	F	18,2%	17,4%	17,2%
De 50 à 100.000 habitants	T	16,7%	17,4%	15,6%
	H	14,2%	13,8%	13,1%
	F	19,5%	21,5%	18,5%
De plus de 100.000 habitants	T	14,8%	14,0%	13,1%
	H	12,9%	12,4%	11,3%
	F	16,8%	15,8%	15,0%
CAMPAGNES	T	10,2%	11,0%	10,7%
	H	9,5%	10,3%	9,3%
	F	11,1%	11,8%	12,5%

Source: GUS, 1993, cité par Czerwińska, 1994, p.11.

T: ensemble de la population, H: hommes, F: femmes.

Taux de chômage enregistré dans les villes et les campagnes (niveau national), 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Villes	14,3%	13,1%	11,7%	11,1%	14,4%	17,0%	19,4%	21,3%	20,8%	19,8%
Camp.	11,9%	11,2%	10,4%	9,7%	13,2%	14,6%	16,4%	17,7%	17,8%	17,6%

Source : GUS, 2014.

Par ailleurs, le chômage urbain/rural s'exprime différemment selon les régions. Dans la partie sud, Est et au centre du pays, c'est-à-dire dans les régions les plus rurales et où prédominent les exploitations petites voire micro, le chômage dans les campagnes apparaît moins élevé qu'en ville, d'après les statistiques. A l'inverse, dans les autres régions (nord, nord-ouest, sud-ouest à l'exception d'Opole), où les exploitations sont de plus grande taille en moyenne et où se situaient la quasi-totalité des fermes d'Etat (PGR) durant le communisme, le chômage rural est plus élevé que le chômage urbain. Cette différence est principalement liée au double phénomène décrit précédemment : la chute de l'agriculture socialisée s'est traduite par une montée du chômage surtout dans les régions les plus concernées (Zachodniopomorskie, Lubusz, Warmie-Mazurie), ce chômage étant un chômage massif et visible ; à l'inverse, dans les autres régions, essentiellement celles du sud et du sud-est, où se situait la part la plus importante de « double-employés », combinant agriculture et emploi salarié, les restructurations industrielles ont redirigé une partie importante de la population vers

l'agriculture. Ce regain de population s'est traduit par un gonflement de la part d'agriculteurs et inversement, par une diminution du taux de chômage rural officiel, tandis qu'en réalité une partie de ces agriculteurs sont des chômeurs cachés. Les chiffres officiels enregistrés par les bureaux du travail concernant le chômage à la campagne sont donc à prendre avec précaution pour ce qui concerne les régions du sud et de l'Est, particulièrement, car ils ne reflètent pas l'étendue de la réalité. De ce fait, la différence ville-campagne apparemment plus avantageuse pour la seconde est à relativiser également.

Taux de chômage enregistré dans les villes et les campagnes (régions), 1995-2004

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
VILLES											
POLOGNE		14,3%	13,1%	11,7%	11,1%	14,4%	17,0%	19,4%	21,3%	20,8%	19,8%
centre	Région de Łódź (Łódzkie)	16,5%	14,9%	13,5%	13,3%	15,5%	17,8%	22,2%	23,0%	21,0%	21,1%
	Mazovie	12,2%	10,6%	10,0%	9,9%	11,9%	14,1%	15,7%	18,2%	17,4%	15,0%
sud	Petite Pologne	12,1%	12,9%	11,5%	8,3%	12,4%	13,2%	14,4%	17,7%	20,9%	19,9%
	Silésie	11,7%	11,6%	10,1%	10,0%	13,1%	17,9%	20,3%	20,7%	19,9%	19,4%
Est	Basses Carpates (Podkarpacie)	16,9%	13,6%	13,4%	11,3%	14,4%	17,7%	18,4%	19,9%	22,3%	20,1%
	Podlachie	16,9%	13,9%	14,5%	14,2%	16,3%	19,6%	21,0%	21,7%	22,7%	19,4%
	Région de Lublin	16,1%	14,2%	12,4%	11,7%	16,0%	19,5%	20,1%	23,2%	20,6%	21,2%
	Sainte-Croix	18,7%	15,5%	14,8%	17,7%	19,3%	20,0%	21,9%	23,2%	23,2%	25,5%
Nord-Ouest	Grande Pologne	12,6%	11,7%	9,2%	8,1%	12,0%	14,0%	19,8%	19,7%	16,8%	17,6%
	Lubusz	15,5%	15,3%	10,1%	9,8%	17,0%	20,2%	23,6%	26,6%	25,2%	22,8%
	Poméranie occidentale (Zachodnio-pomorskie)	14,0%	14,6%	13,5%	13,1%	17,0%	16,8%	19,5%	23,0%	23,4%	21,4%
Sud-ouest	Basse Silésie	15,1%	12,4%	13,4%	13,0%	15,5%	20,4%	22,3%	25,5%	24,8%	23,3%
	Opole	13,2%	12,8%	13,0%	11,8%	13,6%	15,5%	19,5%	19,6%	18,4%	18,2%
Nord	Cujavie-Poméranie	16,4%	16,6%	12,5%	11,0%	15,9%	18,6%	20,6%	22,4%	22,3%	21,8%
	Poméranie	14,9%	12,3%	10,2%	10,2%	13,1%	15,4%	16,0%	18,8%	19,3%	19,2%
	Warmie-Mazurie	19,8%	18,0%	16,6%	14,6%	19,4%	20,4%	21,4%	25,1%	23,2%	20,4%
CAMPAGNES											
POLOGNE		11,9%	11,2%	10,4%	9,7%	13,2%	14,6%	16,4%	17,7%	17,8%	17,6%
centre	Région de Łódź (Łódzkie)	8,4%	6,8%	6,9%	6,4%	9,9%	13,9%	14,6%	15,0%	17,3%	14,4%
	Mazovie	10,5%	9,6%	8,4%	7,6%	10,4%	11,1%	12,6%	15,0%	14,4%	13,9%
sud	Petite Pologne	9,0%	8,2%	8,2%	8,2%	10,9%	10,0%	11,7%	14,6%	15,2%	14,9%
	Silésie	8,2%	9,6%	8,9%	8,5%	11,8%	16,0%	17,3%	17,4%	18,3%	16,7%
Est	Basses Carpates (Podkarpacie)	12,1%	12,2%	10,5%	9,6%	15,8%	14,6%	17,8%	17,1%	14,7%	14,4%
	Podlachie	6,4%	4,9%	5,1%	5,7%	7,8%	8,9%	8,8%	9,7%	10,4%	10,6%
	Région de Lublin	6,6%	7,3%	6,3%	5,0%	9,3%	9,6%	10,4%	11,1%	12,0%	12,7%
	Sainte-Croix	10,1%	9,5%	8,7%	8,8%	10,7%	11,5%	14,6%	14,7%	15,1%	16,4%
Nord-Ouest	Grande Pologne	12,7%	11,8%	9,4%	8,3%	11,1%	13,1%	14,7%	16,3%	17,7%	18,9%
	Lubusz	19,9%	15,2%	17,7%	17,7%	19,7%	21,8%	25,7%	25,7%	23,3%	24,2%
	Poméranie occidentale (Zachodnio-pomorskie)	24,9%	21,8%	22,4%	22,2%	26,1%	25,7%	30,7%	34,2%	31,0%	29,5%

Sud-ouest	Basse Silésie	18,9%	17,5%	15,9%	15,3%	20,2%	23,6%	27,2%	27,5%	29,1%	29,0%
	Opole	11,3%	9,5%	9,3%	8,8%	14,9%	15,4%	16,5%	19,8%	18,4%	17,4%
Nord	Cujavie-Poméranie	15,6%	13,5%	13,8%	13,3%	12,8%	16,3%	18,9%	19,9%	21,2%	22,7%
	Poméranie	18,5%	18,4%	16,2%	14,0%	16,3%	20,1%	24,5%	27,9%	23,5%	22,3%
	Warmie-Mazurie	23,5%	26,3%	24,0%	19,2%	26,8%	29,3%	27,4%	27,3%	25,5%	25,7%

Source : GUS, 2014.

Le chômage caché est une spécificité du milieu rural en matière de chômage. Si le phénomène semble apparaître durant la période de transition/transformation, il n'est pas nouveau en réalité : il était déjà général durant la période communiste (Gorlach, 2001, p.283), voire même avant. Historiquement, en effet, le chômage caché s'explique par le surpeuplement rural et le suremploi dans une agriculture peu productive, qui a toujours prévalu, notamment dans les régions orientales du pays, parallèlement au manque d'opportunités d'emploi hors agriculture. Dans l'ensemble, le recensement agricole de 1996 évalue le chômage caché sur les exploitations individuelles à environ 917.000 personnes, dont 827.000 à la campagne ; cela correspond alors à 20% des effectifs travaillant exclusivement ou principalement dans l'agriculture (Frenkel, 2003, p.138), que ce soit sur une exploitation ou sur un petit terrain agricole⁵¹³. D'autres estimations ont donné une fourchette allant de 800.000 à 1,2 millions de personnes (SPO RZL, 2004, p.109).

Le chômage caché est particulièrement prégnant dans les petites exploitations de moins de cinq hectares : en 1996, un quart des personnes travaillant sur ce type de structure constitue une population superflue, qui pourrait être employée hors agriculture sans que cela ne modifie la productivité de l'exploitation. A l'inverse, le chômage caché ne concerne à l'époque qu'un dixième des personnes travaillant sur les grandes exploitations (vingt hectares et plus).

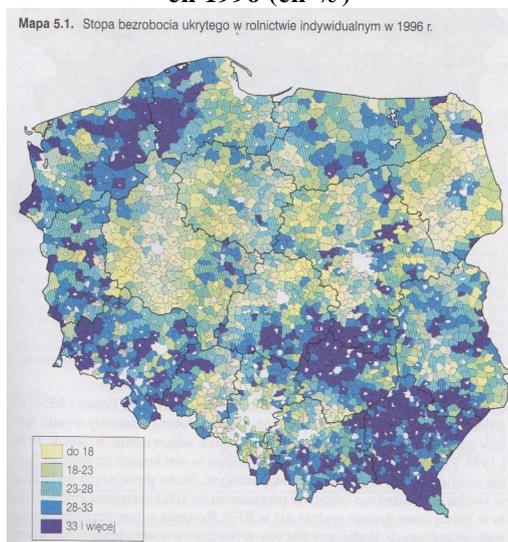
La population superflue dans l'agriculture est principalement jeune (18-24 ans), mieux éduquée que l'ensemble des agriculteurs en moyenne, et majoritairement masculine : près de 54% des chômeurs cachés sont des hommes (Frenkel, 2003, p.141). Les femmes prédominent cependant chez les chômeurs cachés des petits terrains agricoles, dont la superficie n'atteint même pas un hectare. Elles y constituent 55,5% de la main d'œuvre superflue (Frenkel, 2003, p.141). D'après

⁵¹³ Une exploitation agricole (*gospodarstwo rolne*) est une unité de production gérée par une personne ayant un statut d'agriculteur, qui se trouve sur le territoire de Pologne et dont la surface mesure au moins un hectare. Un terrain agricole (*działka rolna*) ne sert qu'à l'exploitation d'un seul type de culture et sa surface mesure au moins 0,1 hectare. Il s'agit donc d'une micro-terre dont la superficie est comprise entre 0,1 et un hectare.

Gorlach (2001), la différence dans le niveau de chômage caché entre hommes et femmes découle de la division traditionnelle des rôles dans le travail agricole : parce que les femmes s'occupent des tâches qui ne peuvent être mécanisées et qui demeurent indispensables, comme le soin des animaux, l'éducation des enfants ou l'entretien de la maison, leur présence sur l'exploitation n'est pas superflue. A l'inverse, la mécanisation des tâches exécutées par les hommes fait qu'une part de la main d'œuvre masculine n'est pas occupée dans la réalité. Dans l'ensemble, en 1996, près de la moitié de la population superflue dans l'agriculture l'est de manière totale, autrement dit, n'est d'aucune utilité réelle sur les exploitations.

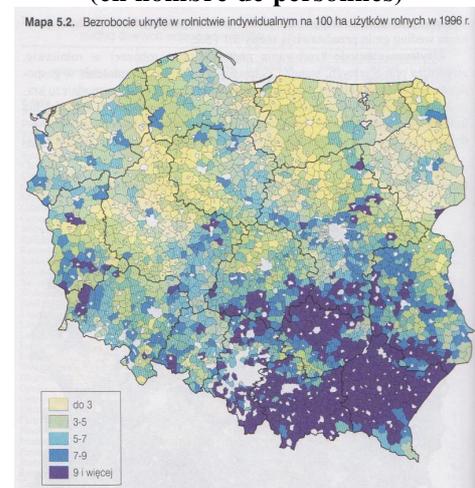
Compte-tenu que le chômage caché survient principalement sur les petites et très petites exploitations, il n'est pas étonnant qu'il soit fortement régionalisé. D'après le recensement de 1996, c'est dans l'actuelle voïvodie de Podkarpackie que le chômage caché est le plus intense, alors que les taux de chômage rural officiels dans cette région tournent autour de la moyenne nationale à la fin des années 1990, et seront même inférieurs à celle-ci en 2003-2004. Sur une grande part du territoire de cette région, le taux de chômage caché en 1996 atteint ou dépasse les 33% (Frenkel, 2003, p.145). Mesuré par le nombre de personnes dites « inutiles » pour 100 hectares de terres, le chômage caché se concentre dans les régions sud et sud-est du pays que sont actuellement Podkarpackie, la Petite Pologne et la région de Sainte-Croix. Dans ces régions, au moins neuf personnes pour 100 hectares de terres exploitées sont des chômeurs cachés (Frenkel, 2003, p.146).

Taux de chômage caché dans l'agriculture en 1996 (en %)



Source : Frenkel, 2003, p.145.

Chômage caché dans l'agriculture pour 100 hectares de terres cultivées, en 1996 (en nombre de personnes)



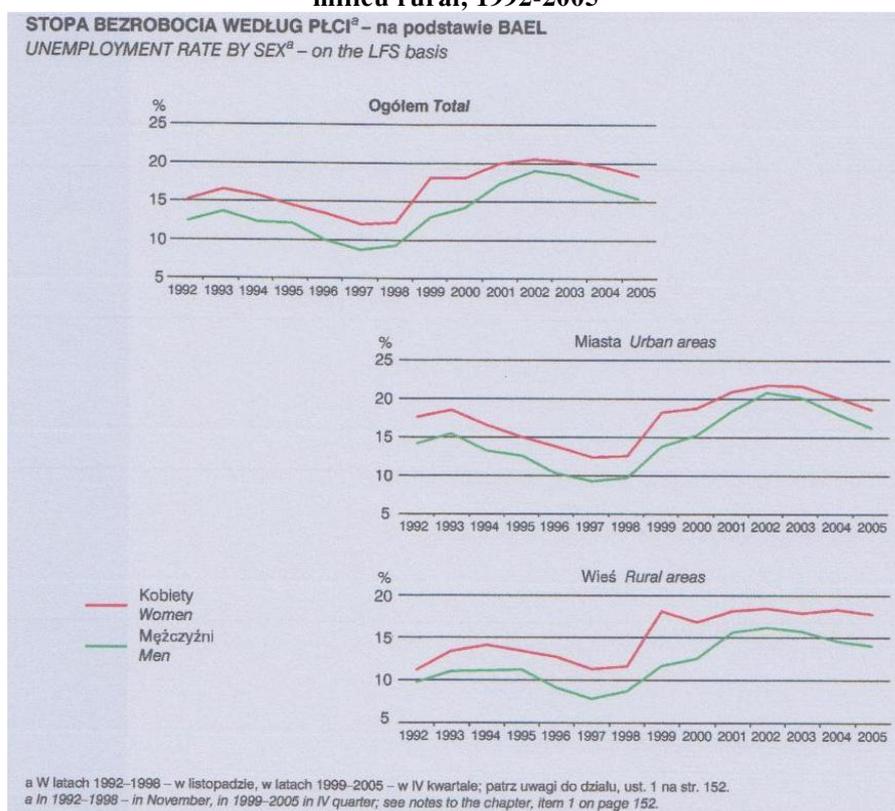
Source : Frenkel, 2003, p.146.



Quel que soit le lieu de vie, la différence hommes-femmes dans le chômage reste de mise. Si elle est faible initialement dans les campagnes, cette différence s'accroît au fil de la décennie 1990, avec un pic particulier en 1999-2000. En 2004-2005, la différence hommes-femmes en matière de chômage est plus élevée à la campagne que dans les villes. 18,7% des femmes rurales en âge de travailler, soit âgées de 18 à 59 ans, sont au chômage, contre 14,5% des hommes ruraux en âge de travailler (18-64 ans). En ville, le taux de chômage des femmes en âge de travailler s'élève à 18,9%, contre 16,4% pour les hommes (GUS, 2007, p.167).

A l'instar du milieu urbain, les femmes à la campagne sont plus touchées que les hommes par le chômage de longue durée : près de 47% des femmes rurales au chômage le sont depuis plus de douze mois en 1995, contre 31,6% des chômeurs ; le taux des femmes au chômage depuis plus de douze mois atteint près de 51% en 2000, 35% chez les hommes ; l'écart se rétrécit considérablement en 2005 toutefois : ce sont près de 52% des chômeuses et 48% des chômeurs vivant à la campagne qui sont sans emploi depuis au moins un an (GUS, 2007, p.182).

Evolution des taux de chômage hommes-femmes au niveau national, en milieu urbain et en milieu rural, 1992-2005



Source : GUS, 2007, p.166.

1.2.3. Ménages agricoles et non agricoles

Outre le clivage hommes-femmes dans l'expérience du chômage, la période de transformation introduit une nouvelle différenciation sociale dans l'espace rural, celle qui sépare les ménages agricoles des « autres », les ménages non agricoles. Ce nouveau clivage découle de deux phénomènes : encore une fois, le premier est la chute de l'agriculture socialisée qui libère une partie de la population rurale surtout dans les régions du nord-ouest et du nord-est. Or, cette population au chômage est également sans terre. Rappelons en effet que la majorité des travailleurs employés dans l'agriculture socialisée, en particulier dans les PGR, était constituée à l'origine de familles de petits paysans, de personnes sans terre, d'habitants des Confins orientaux de la Pologne, qui à partir de 1945 furent déplacés vers les territoires recouverts sur l'Allemagne. Autrement dit, ces personnes ne disposaient d'aucune terre familiale dans leur région d'habitation en dehors de leur logement fourni en son temps par la PGR. Dans les années 1990, environ un quart de la population rurale « sans terre » (*bezrolna*) est constituée d'anciens ouvriers de l'agriculture socialisée (Frenkel, 2003, p.102). La distinction entre les « sans terre » et la population rurale agricole est renforcée, par ailleurs, par le peu d'opportunités que fournit le marché du travail rural pour les « non agricoles », qui s'enfoncent d'autant plus dans le chômage, n'ayant pas de possibilité de repli.

Ainsi, la différence entre les ménages agricoles et les non agricoles en termes de chômage est particulièrement forte, quand bien même une partie du chômage chez les premiers est masquée. Les taux de chômage chez les ménages non agricoles sont plus élevés que chez les ménages entretenant une exploitation ainsi que chez les ménages urbains. Ce sont les femmes des ménages non agricoles qui sont les plus menacées - près de 30% des femmes sont au chômage en 2001 dans ces ménages - ainsi que les jeunes de 18 à 24 ans, dont quasiment 52% sont au chômage.

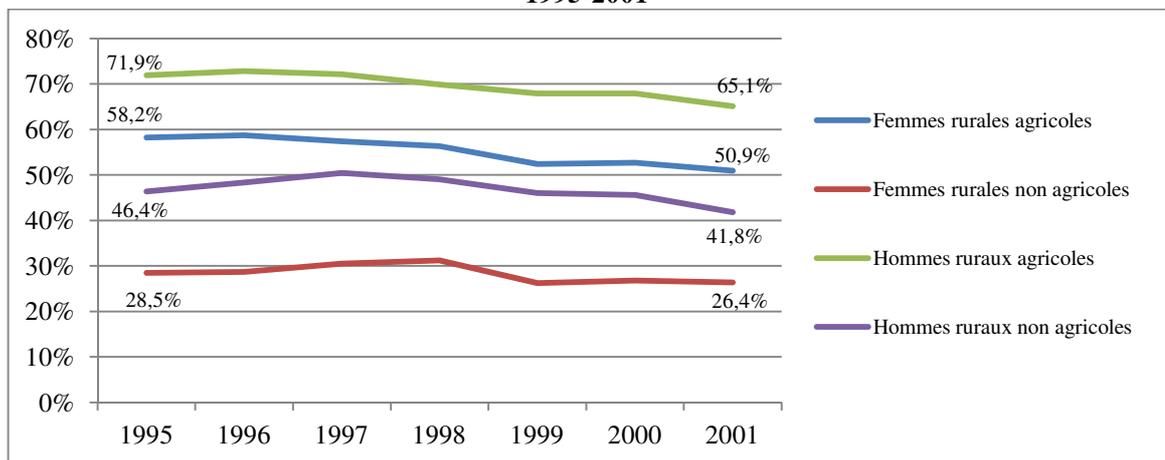
Taux de chômage dans les campagnes selon le type de ménages, 1995-2001⁵¹⁴

Année	Total	Ville	Campagne		
			Total	Ménage agricole*	Ménage non agricole
1995	13,1%	13,7%	12,2%	6,7%	22,9%
1996	11,5%	12,0%	10,7	6,1%	19,7%
1997	10,2%	10,7%	9,3%	5,8%	16,0%
1998	10,6%	11,1%	9,9%	6,0%	16,7%
1999	15,3%	15,9%	14,5%	8,5%	24,2%
2000	16,0%	16,9%	14,3%	8,8%	23,8%
2001	18,5%	19,6%	16,7%	10,9%	26,8%
Taux de chômage Hommes/Femmes en 2001					
HOMMES	17,3%	18,4%	15,6%	10,2%	24,7%
FEMMES	20,0%	20,9%	18,2%	11,8%	29,8%

Source : GUS (BAEL), 1995-2001, cité par Frenkel, 2003, p.135.

*Un ménage agricole entretient une exploitation d'au moins un hectare ou bien un terrain agricole de moins d'un hectare.

Si la différence agricole/non agricole en termes de chômage peut être relativisée du fait du chômage caché, elle existe bel et bien si l'on observe les taux d'emploi. Ce sont les femmes des ménages non agricoles qui présentent le taux d'emploi le plus faible entre 1995 et 2001. En 1995, le taux d'emploi chez ces femmes s'élève à 28,5%, contre 58,2% chez les femmes agricoles et 46% environ chez les hommes non agricoles. En 2001, le taux d'emploi des femmes vivant dans des ménages ruraux non agricoles a diminué, s'élevant à 26,4%, contre 50,9% chez les femmes rurales agricoles et 41,8% chez les hommes non agricoles (Frenkel, 2003, p.105).

Taux d'emploi des femmes et des hommes à la campagne selon le clivage agricole/non agricole, 1995-2001

Source : BAEL (LFS), cité par Frenkel, 2003, p.105.

⁵¹⁴ Comme on le constatera, les taux de chômage fournis ici et cités par Frenkel (2003, p.135), bien que s'appuyant sur la méthode BAEL (LFS), ne sont pas les mêmes que ceux fournis par le GUS en 2013-2014. Plus que les chiffres en eux-mêmes, c'est la différence entre ménages agricoles, non agricoles et ménages urbains que nous cherchons avant tout à souligner ici.

1.2.4. Diversification des sources de revenu

Enfin, parallèlement à ce nouveau clivage qui apparaît dans les campagnes, la population rurale se diversifie selon les sources de revenu à disposition. Les sources de revenu non marchand, en particulier, croissent dans le budget des ménages ruraux, qu'il s'agisse des retraites, des pensions, des allocations chômage ou encore des allocations de l'aide sociale. Ces nouvelles sources de revenus alimentent les ménages non agricoles, frappés de chômage et de pauvreté, mais aussi les ménages agricoles. En effet, durant les premières années de transition de moins en moins de ménages agricoles parviennent à vivre principalement de l'agriculture. Entre 1988 et 1995, le nombre de personnes travaillant dans l'agriculture et vivant principalement de cette activité se réduit de 21% à la campagne, tandis que le nombre de personnes vivant surtout de sources non marchandes dans l'agriculture augmente de 84% (Frenkel, 2003, p.112). En 1996, en moyenne, 8,2% des exploitations individuelles vivent de sources de revenu non marchandes (GUS, 2014). Dans les voïvodies de l'Est et du sud-est (Lublin, Podkarpackie, Petite Pologne), les taux s'élèvent à 10-11% (GUS, 2014). Cette évolution est la conséquence aussi bien de la transformation de l'agriculture traditionnelle et de ses débouchés que du manque d'emplois disponibles hors agriculture, capables d'absorber le surplus de main d'œuvre agricole. Nous y reviendrons dans la partie suivante.

Ce bref examen de la situation des espaces ruraux fait apparaître d'importantes variations entre régions et au sein de celles-ci, selon la place qu'y occupait l'agriculture et selon qu'elle était majoritairement privée sous le communisme ou au contraire étatisée. Il fait apparaître le lien entre présence d'une exploitation agricole dans les ménages et rapport au chômage. Ici, nous voyons que l'enjeu de l'intervention du FSE en milieu rural dans les régions va être lié à la position qu'y occupe l'agriculture, même si le FSE s'adresse à des populations en théorie non agricoles. Nous y reviendrons plus précisément dans la seconde partie de ce chapitre (II).

1.3. Paupérisation et féminisation de la pauvreté

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre I de cette partie, la pauvreté a émergé à la chute du communisme comme corollaire du chômage et de la chute du niveau de vie pour une grande part de la population. On la relie également à la réduction des services sociaux et à l'apparition d'une crise du logement (Szymańczak, 1997, p.1). Elle apparaît, enfin, dans un contexte de stratification de la société, conséquence de la différenciation accrue des salaires, et qui se traduit par l'apparition d'une classe à hauts revenus, estimée à 10-15% de la population en 1997 (Szymańczak, 1997, p.1) et celle d'une classe de « pauvres », dont l'ampleur varie selon l'indicateur retenu pour la mesurer.

Globalement cependant, malgré certaines années où le niveau est demeuré stable, le phénomène de pauvreté s'est aggravé jusqu'au début des années 2000, quel que soit le seuil utilisé⁵¹⁵. En 1993, 12% des ménages polonais vivent sous le seuil de pauvreté relative⁵¹⁶ ; ils sont 14% en 1996, 17,1% en 2000, et 20,3% en 2004. En 1997, 13,3% des ménages vit sous le seuil de pauvreté légale, signifiant la qualification à l'aide sociale, tandis que 5,4% des ménages vit dans une pauvreté extrême ; ils sont respectivement 19,2% et 11,8% en 2004⁵¹⁷. Quant à l'évaluation que les ménages eux-mêmes font de leurs besoins en revenus minimum (pauvreté subjective), elle montre que durant toute la période 1993-2002, au moins 30% des ménages se disent en situation de pauvreté, et même 40% en 1993 (SPO RZL, 2004, p.116).

Les différentes analyses de la pauvreté effectuées durant la période 1990-2004 ont permis d'identifier les facteurs d'influence de ce phénomène, facteurs qui sont demeurés les mêmes jusqu'à nos jours. Si dans les années 1980, la pauvreté concerne avant tout les ménages de retraités et les familles dites « pathologiques », c'est-à-dire présentant des dysfonctionnements, à partir des années 1990, il devient clair et évident que la première cause de pauvreté dans le pays est le chômage et la passivité professionnelle (Golinowska et al., 2008, p.51). La corrélation positive entre un niveau élevé de chômage et un taux élevé de pauvreté, notamment de pauvreté extrême, se vérifie tout au long de la période considérée. En 2001, le taux de pauvreté

⁵¹⁵ Voir Partie II, chapitre I, § I, 3.

⁵¹⁶ Le seuil de pauvreté relative correspond à 50% des dépenses moyennes de l'ensemble des ménages. Il s'élève en 2000 à 407 zlotys pour un ménage individuel, et à 461 zlotys en 2004.

⁵¹⁷ Le seuil d'accès à l'aide sociale est de 364 zlotys pour un ménage individuel entre 2000 et 2002, puis 461 zlotys entre 2002 et 2006. Il est fixé dans la loi sur l'aide sociale élaborée en 1990 et revue en 2004. Le seuil de pauvreté extrême correspond au minimum de subsistance. Il s'élève en 2000 à 317 zlotys pour un ménage individuel, et à 377 zlotys en 2004.

extrême s'élève à 21% environ chez les ménages dans lesquels se trouve au moins une personne au chômage ; dans le cas inverse, le taux retombe à moins de 6%. Dans le cas des personnes ne vivant pratiquement que des prestations sociales, le taux de pauvreté extrême atteint les 31% (SPO RZL, 2004, p.116)⁵¹⁸.

Le phénomène de pauvreté touche également les travailleurs pauvres (*working poor*), phénomène qui tend à s'accroître avec la précarité et l'insécurité de plus en plus élevées de l'emploi, et concerne principalement les personnes à faible niveau d'instruction (travailleurs non qualifiés). La catégorie socioprofessionnelle est l'un des facteurs déterminant également le niveau de pauvreté : les moins touchés au début des années 2000 sont les personnes travaillant à leur compte, catégorie qui a émergé avec l'explosion du secteur privé, tandis que les plus menacées de pauvreté sont, à l'époque, les agriculteurs et les anciens ouvriers-paysans qui, ayant perdu leur emploi, peinent à survivre sur leur petite exploitation (Heinen, 1995, p.84). Enfin, parmi les plus menacés de pauvreté se trouvent également les retraités et les pensionnés⁵¹⁹.

L'âge, le niveau d'instruction, le handicap, ou encore le nombre d'enfants dans les familles influencent également la situation des ménages face à la pauvreté. Depuis cette époque, la pauvreté des enfants est un constat récurrent de la réalité sociale polonaise. En 1993, on estime qu'environ 35% des enfants de moins de 15 ans, soit environ 900.000 enfants à l'époque, vit en dessous du minimum de subsistance, la situation des enfants à la campagne étant particulièrement dramatique (Szymańczak, 1997, p.3). Depuis lors, les chiffres ont peu évolué : cette catégorie de la population, qui en représente environ un cinquième, n'a cessé de constituer en moyenne un tiers des personnes menacées de pauvreté extrême. Plus le nombre d'enfants est élevé dans les familles, par ailleurs, plus le risque de pauvreté augmente ; ceci est vérifié également tout au long de la période. En 1994, 8% des familles de trois enfants et 20% des familles de quatre enfants et plus vivent dans une pauvreté extrême, les familles de trois enfants et plus constituant environ 20% de la population et 30% des enfants de 0 à 24 ans (Szymańczak, 1997, p.1-2). Les taux de pauvreté extrême chez les familles nombreuses n'ont pas fondamentalement changé au début des années

⁵¹⁸ En 1993, on estime qu'entre 10% et 15% des chômeurs ne vivent que de l'allocation chômage, qui représente alors moins d'un tiers du salaire moyen ; dans le cas de familles monoparentales, le chiffre passe à 25% (Heinen, 1995, p.84).

⁵¹⁹ Outre les pensions (*renty*) d'invalidité ou d'incapacité de travail totale ou partielle, fréquemment versées jusqu'en 1996-1997, se trouvent également dans la catégories des pensions les prestations sociales versées à des veufs/veuves, enfants ou éventuellement autres parents d'une personne décédée, dans le cas où celle-ci était éligible à une pension de retraite au moment de son décès.

2000 : ils s'élèvent respectivement à 8,6% et 17,4% pour les ménages composés de trois enfants et de quatre enfants et plus [voir tableau plus loin].

En revanche, le risque de pauvreté a explosé dans le cas où seul un parent est présent. Tandis que dans les années 1990, les familles nombreuses étaient davantage menacées de pauvreté que les familles monoparentales, au début des années 2000, ces dernières sont désormais, et de loin, les plus touchés de tous les groupes menacés de pauvreté : en 2002, la moitié des familles monoparentales vit dans une pauvreté relative et sous le seuil de qualification à l'aide sociale. Le taux de pauvreté extrême concerne 37% de ces ménages, soit plus d'un tiers (SPO RZL, 2004, p.117).

Autre critère identifié à l'époque comme facteur d'influence de la pauvreté : le critère géographique, décliné selon le clivage ville/campagne et les différentes régions. Les habitants des espaces ruraux et des petites villes apparaissent comme les plus menacés de pauvreté, tandis que les urbains et notamment les habitants des villes comptant plus de 500.000 habitants sont davantage épargnés. Ainsi, la probabilité d'être touché de pauvreté diminue avec le fait d'habiter une agglomération, et à mesure que cette agglomération est urbanisée et de grande taille ; pour autant, de la décennie de transformation date également l'apparition de poches de pauvreté dans les grandes villes⁵²⁰, ainsi que dans les villes mono-industrielles de taille petite ou moyenne, dont l'économie dépendait d'un seul combinat. A la campagne, les personnes plus menacées de pauvreté sont avant tout celles qui ne disposent pas d'exploitation agricole, même de petite taille, et ne vivent que de prestations sociales autres que les retraites ou les pensions, autrement dit, qui vivent d'allocations diverses (chômage, allocations familiales) ou bien de l'aide sociale. Un groupe particulièrement frappé de pauvreté a émergé dans les années 1990 dans les zones rurales des régions disposant autrefois d'un grand nombre de fermes d'Etat (PGR), en l'occurrence les territoires recouverts en 1945 au nord-ouest et au nord-est, et donc notamment dans la région Zachodniopomorskie. Une fois les PGR liquidés, la population y travaillant et vivant dans les villages spécialement conçus pour eux, désormais nommés « villages post-PGR », se sont retrouvés subitement dans le chômage et le manque de ressources, qui en ont dirigé une grande part vers le

⁵²⁰ C'est le cas par exemple dans la ville de Łódź, capitale de la région Łódzkie ; c'est le cas également dans la ville de Szczecin, capitale de la région Zachodniopomorskie. Les poches de pauvreté dans les villes n'apparaissent pas dans les statistiques officielles. Elles font éventuellement l'objet d'études focalisées, telles que celles de l'Institut de sociologie de l'Université de Łódź sur les poches de pauvreté de cette ville.

système d'aide sociale. Très vite, ces villages sont devenus des enclaves de pauvreté dans les campagnes des régions concernées.

D'une manière générale, enfin, les niveaux de pauvreté varient considérablement selon les régions du pays. La transition vers l'économie de marché a révélé au grand jour la dichotomie qui divise le territoire national depuis l'époque des partages, et que le communisme n'a pas su ou n'a pas réellement voulu corriger, malgré son ambition officielle d'égaliser le développement entre les différentes régions. La première partie de cette thèse, consacrée à la période pré-1989, nous a permis de constater à quel point le déséquilibre territorial s'est perpétué depuis le 19^{ème} siècle ; le chapitre II de cette seconde partie l'a également rappelé, à travers la façon dont les pouvoirs publics ont conçu la politique régionale dans l'optique de l'adhésion à l'Union européenne à la fin des années 1990. Depuis la chute du communisme, il est ainsi coutumier de diviser la Pologne en deux, la « Pologne A », occidentale, plus urbanisée et plus riche, se distinguant de la « Pologne B », orientale, essentiellement rurale et moins développée. L'analyse des taux de pauvreté conforte effectivement ce clivage, puisque c'est dans la Pologne B que se situent les taux les plus élevés de pauvreté d'après les statistiques officielles. Une partie de ces régions a fait partie, rappelons-le, de la Galicie, qui historiquement s'est toujours trouvée en retard de développement par rapport au reste du pays. Rappelons également que la « misère galicienne » était l'une des caractéristiques de cette région, et qu'elle était liée au surpeuplement rural et à un niveau très élevé de chômage agricole. A l'instar du retard de développement, la pauvreté s'est donc également perpétuée dans ces régions au fil des décennies. Pour autant, la dichotomie Pologne A/Pologne B n'est pas totalement satisfaisante, puisqu'elle masque l'existence d'enclaves de pauvreté dans les espaces ruraux de l'ouest, que nous venons d'évoquer et qui sont liées à la chute des PGR.

Taux de pauvreté selon l'espace géographique, le groupe socio-économique et le type de famille, en 2002

	Seuil de pauvreté :		
	Relative (moins de 50% des dépenses moyennes des ménages)	Légale (qualification à l'aide sociale)	Extrême (minimum de l'existence)
TOTAL	18,4%	18,5%	11,1%
ESPACE GEOGRAPHIQUE			
Ville	12,2%	12,2%	7,0%
Campagne	27,9%	27,9%	17,4%

GROUPES SOCIO-ECONOMIQUES			
Personnes occupées	14,8%	14,8%	8,5%
Employés entretenant leur propre exploitation	25,8%	25,6%	14,2%
Agriculteurs	27,7%	27,9%	16,7%
Indépendants	9,0%	9,2%	4,5%
Retraités et pensionnés	16,3%	16,4%	9,9%
Vivant de ressources non tirées du travail	10,6%	10,8%	5,9%
TYPES DE FAMILLES			
Ménage sans enfant	4,6%	6,5%	2,5%
Ménage avec un enfant	4,4%	4,3%	2,3%
Ménage avec deux enfants	8,5%	8,7%	4,6%
Ménage avec trois enfants	15,8%	15,8%	8,6%
Ménage avec quatre enfants et plus	28,9%	28,8%	17,4%
Mère ou père élevant seul(e) ses enfants	50,7%	49,8%	37,1%

Source : GUS [SPO RZL, 2004, p.117].

Quant aux manifestations de la pauvreté dans la vie quotidienne durant la décennie de transformation, elle se manifeste principalement par des difficultés budgétaires, une consommation limitée en biens alimentaires mais aussi en habillement, ou encore un manque d'équipement, notamment dans le logement. D'après une enquête sur les conditions de vie des ménages polonais réalisée par l'Office national des statistiques (GUS) en 1997, 49% des ménages ont du mal à « joindre les deux bouts » en l'état présent de leurs revenus, 38% ont de l'argent uniquement pour la nourriture et les vêtements les moins chers, 14% ne peuvent payer à terme leurs charges de logement, y compris leur crédit au logement, et 14% n'ont pas payé à temps leurs facture de gaz ou d'électricité (Szukiełojć-Bieńkuńska, Fall, Verger, 2005, p.161). L'endettement devient ainsi l'un des symptômes de la pauvreté au quotidien. En 1997 toujours, 49% des ménages n'ont pas assez de moyens financiers pour manger de la viande et du poisson, 45% n'ont pas assez pour manger des fruits ; 30% et 27% respectivement ne sont pas équipés en eau chaude courante et en chauffage central, 48% ne disposent pas de lave-linge. Enfin, plus de 40% des ménages estiment que leur logement aurait besoin d'une rénovation générale (Szukiełojć-Bieńkuńska, Fall, Verger, 2005, p.162). Le problème de l'équipement du logement et notamment de l'accès à l'eau courante se pose particulièrement à la campagne.

Au sein de chaque catégorie de population menacée de pauvreté, les femmes se retrouvent dans la situation la plus désavantageuse, d'où l'idée de « féminisation de la pauvreté » qui est apparue dans la littérature portant sur la décennie de

transition/transformation (Kotowska, 1995, Millard, 1995, Brunell, 2002, etc.). Cette pauvreté est, en premier lieu, liée aux inégalités régnant sur le marché du travail, sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Les femmes disposent de revenus globalement plus faibles que les hommes - qu'il s'agisse d'ailleurs de revenus du travail, des prestations sociales ou de la retraite -, leur taux d'activité est plus faible, tandis que le risque de chômage chez elles est plus élevé, notamment sur une longue durée. Dans tous les cas, les femmes sont davantage menacées par le manque de revenus que les hommes, qu'elles soient salariées ou au chômage. Ce manque de revenus est d'autant plus fort que leurs possibilités de trouver des ressources complémentaires à leur activité principale, ou de trouver un emploi en cas de chômage – emploi déclaré ou non – est plus limité pour deux raisons : parce qu'elles assurent l'essentiel du travail domestique, qui s'avère coûteux en temps et qui entrave leur liberté de mouvement sur le marché du travail (Heinen, 1995, p.147) ; parce que, surtout, les obligations familiales qui leur incombent agissent comme barrières à l'entrée dans l'emploi, notamment pour les femmes en âge de procréer ou les jeunes mères de famille [voir plus loin]. En final, plus le nombre d'enfants à charge est élevé, plus les possibilités pour les femmes de travailler se réduisent, et plus le risque de pauvreté de la famille est élevé : les familles nombreuses, nous l'avons vu, font partie des plus menacées de pauvreté. S'agissant du type de famille, nous avons également souligné la prédominance des familles monoparentales dans la pauvreté, ces familles constituant le groupe le plus à risque. Or, dans neuf cas sur dix au milieu des années 1990, ces familles sont tenues par des femmes (Heinen, 1995, p.84)⁵²¹. Enfin, le dernier groupe dans lequel les femmes sont particulièrement pénalisées est celui des retraités, compte-tenu, encore une fois, des inégalités hommes-femmes persistantes dans ce domaine, qu'il s'agisse du montant des prestations ou des incitations à la préretraite. Le dénuement dans lequel de nombreuses femmes retraitées se sont retrouvées explique que près des deux tiers d'entre elles aient cherché à continuer à travailler, une fois sorties du marché du travail (Heinen, 1995, p.151).

⁵²¹ En 1994, d'après un rapport du Plénipotentiaire pour la famille et les femmes, il existe en Pologne 770.000 mères élevant seules leurs enfants, dont 445.000 ayant un enfant à charge, 233.000 ayant deux enfants et 92.000 ayant trois enfants et plus. Les pères élevant seuls leurs enfants sont au nombre de 72.000, dont 47.000 ayant un enfant à charge, 18.000 ayant deux enfants et 7.000 ayant trois enfants et plus (Szymańczak, 1997, p.1).

Au début des années 2000, selon les indicateurs de Laeken⁵²², les taux de pauvreté féminin et masculin apparaissent proches, traduisant une certaine égalisation entre hommes et femmes face à ce phénomène. Ceci concerne l'ensemble des tranches d'âge, excepté celle des plus de 65 ans, au sein de laquelle le taux de pauvreté des femmes est nettement supérieur à celui des hommes (7% contre 3% en 2001 ; SPO RZL, 2004, p.145). Cependant, dans plusieurs autres catégories on relève au contraire un risque de pauvreté plus faible chez les femmes : c'est le cas dans le groupe des actifs occupés, où le risque de pauvreté chez les femmes s'élève à 6%, contre 9% chez les hommes. C'est le cas également dans le groupe des chômeurs, avec un taux de 35% chez les femmes et de 39% chez les hommes. C'est le cas également au sein des ménages individuels, le risque de pauvreté s'élevant à 16% chez les hommes, contre 7% chez les femmes (SPO RZL, 2004, p.145⁵²³). Dans tous les cas, le vécu au quotidien de la pauvreté n'est pas le même et malgré ces statistiques, dans ce domaine les inégalités entre hommes et femmes persistent certainement. Dans une étude de 2006 consacrée au « vécu de la pauvreté » en Hongrie chez les ménages pauvres, Eva Fodor montre que l'expérience de la pauvreté au quotidien est « genrée », alors que d'après les statistiques officielles, la pauvreté n'est pas un phénomène particulièrement féminisé. Hommes et femmes font une expérience différente de la pauvreté, la division des rôles dans la « gestion » de cette situation résultant des fonctions conférées aux hommes dans l'emploi et aux femmes dans la sphère domestique. Fodor explique que la perte d'emploi, le chômage ou l'insuffisance de revenus chez les ménages pauvres ont entraîné une « crise de genre ». Cette crise se manifeste par la remise en cause des hommes dans leur rôle de gagne-pain. En réponse, leurs femmes ont développé différentes stratégies destinées à les alléger de ce « fardeau » qu'est la honte de ne pas gagner suffisamment pour faire vivre leur famille. En final, ces différentes stratégies contribuent à renforcer le rôle des femmes comme pourvoyeur de ressources (ressources non tirées du travail en l'occurrence) et de gérantes du foyer.

« [...] Men experience a loss of masculinity when they are unable adequately to live up to the breadwinner/provider role. We also have evidence of the gendered strategies men and women employ in compensation. [...] Men in our sample are fully aware of this loss and described their decline into poverty as both shameful and stressful. The households then developed a few important strategies to allow men freedom from their “gender shame”. These strategies placed much of the burden of

⁵²² Le seuil de pauvreté défini par le Conseil européen de Laeken en 2001 correspond à 60% du revenu médian équivalent du pays considéré (Eurostat, Statistiques en bref, 2003).

⁵²³ Indicateurs de Laeken.

poverty, especially managing poverty, on women, not merely on a practical but also on an emotional level » (Fodor, 2006, p.25).

Néanmoins, nous retiendrons ici qu'en particulier, ce sont les femmes qui se rendent dans les agences de l'aide sociale pour demander et percevoir des aides ; qui contrôlent le budget et les dépenses du foyer, connaissant davantage le prix des différentes denrées ; ce sont elles, encore, qui mobilisent les réseaux de solidarité (amis, voisins, famille) auprès de qui la famille empruntera, etc. Cette situation leur procure une responsabilité nouvelle que la plupart ne conteste pas, ceci apparaissant, au contraire, plus conforme au « modèle occidental » tel qu'il est perçu depuis les ex-démocraties populaires, par opposition à l'égalité imposée du temps du communisme (Fodor, 2006, p.39). Cette analyse nous permet d'expliquer en partie pourquoi, depuis « l'apparition » de la pauvreté en Pologne et malgré une certaine égalisation entre hommes et femmes d'après les statistiques, ce sont toujours les femmes qui, en majorité, se rendent dans les centres d'aide sociale pour y percevoir des prestations et gèrent la pauvreté au quotidien. Cette responsabilité dans la gestion de la pauvreté les éloigne d'autant plus de la recherche d'emploi.

Phénomène renforcé par le chômage, la pauvreté se féminise durant les années 1990. Deux points principaux sont à retenir ici :

1. La pauvreté des femmes est facilement associée à celle des enfants : encore une fois, c'est donc la mère de famille qui apparaît, qu'il s'agisse d'une famille nombreuse ou d'une famille monoparentale. Ces deux types de familles sont les plus touchées de pauvreté. Ce risque élevé de pauvreté chez les mères de famille ne peut qu'encourager un traitement de la question de l'emploi des femmes via la cible « mères de famille » et sous l'angle de la conciliation entre famille et travail, conformément, du reste, à la logique de l'investissement social ;
2. Les femmes sont chargées au quotidien de gérer la pauvreté familiale et ce sont elles qui, notamment, vont solliciter une aide financière auprès des services sociaux ; ceci explique que les femmes soient majoritaires parmi les inscrits à l'aide sociale, mais cette responsabilité les éloigne de la recherche d'emploi. Avec le FSE, le système d'aide sociale devient donc l'un des vecteurs de la réorientation des femmes vers le marché du travail, puisqu'il organise des projets en continu à partir de 2007 et par ailleurs, bénéficie d'une

plus grande proximité avec les bénéficiaires que n'en disposent les services publics de l'emploi.

1.4. Evolution des courbes d'activité et d'emploi féminin dans les années 1990-2004 en comparaison avec l'Union européenne

La hausse du chômage et de la pauvreté chez les femmes s'accompagne d'une inflexion des courbes d'activité et d'emploi, quand bien même les femmes sont davantage présentes en Pologne parmi les actifs qu'elles ne le sont dans plusieurs pays européens occidentaux. Cette situation particulière fait que ce pays, comme d'ailleurs les autres ex-démocraties populaires, ne rentre dans aucune des catégories élaborées pour rendre compte de l'activité féminine en Europe occidentale. Nous faisons référence ici aux travaux de M. Maruani (2006).

1.4.1. Maintien de la part des femmes dans la population active

Durant la période communiste, la trajectoire d'emploi des femmes en Pologne s'est caractérisée tout d'abord par une entrée massive sur le marché du travail, dans les années 1950, puis progressivement, par une diminution de la part des femmes parmi les actifs et une stabilisation relative autour du chiffre de 45%. La part des femmes parmi les actifs en Pologne a perdu ainsi près de dix points entre 1950 et la fin des années 1980. Pour autant, l'emploi est devenu une norme pour les Polonaises au moment de la chute du communisme. A l'inverse, la part des femmes parmi les actifs dans les démocraties occidentales (Europe des 12) en moyenne a augmenté de dix points entre le début des années 1960 et celui des années 1990, cependant le taux atteint en moyenne reste inférieur à celui enregistré dans les pays d'Europe centrale et orientale, les femmes représentant 41% des actifs dans l'Europe des 12 (Maruani, 2005, p.461). D'importantes disparités existent néanmoins entre pays occidentaux. Ces disparités ont été évoquées dans le chapitre III de notre première partie. Nous y avons également présenté la typologie établie par Margaret Maruani (2006) à partir des taux de femmes parmi les actifs relevés dans les années 1990 dans les pays de l'Union européenne. Selon cette typologie, trois groupes de pays se détachent :

1. Les pays dans lesquels la part des femmes représente plus de 45% des actifs : à partir de 1995, il s'agit de trois pays scandinaves (Finlande, Suède, Danemark), du Royaume-Uni, de la France et du Portugal ;

2. Les pays dans lesquels cette part se situe à environ 44-45% des actifs, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ;
3. Les pays dont la part des femmes parmi les actifs est d'environ 40-42% : il s'agit du Luxembourg, de l'Irlande, et des trois autres pays du sud que sont l'Italie, l'Espagne et la Grèce.

Si l'on s'en tient strictement au taux de femmes parmi les actifs, la Pologne se situe au début des années 1990 dans le premier groupe, celui dont les taux sont les plus élevés et se rapprochent de la moitié des actifs. Ce positionnement se confirme durant les années de transition et jusqu'à l'entrée de la Pologne dans l'UE. La part des femmes parmi les actifs, d'environ 45% en 1988, s'établit en effet à 45,7% en 1992, 46,2% en 1993, 46,1% en 1995, 45,7% en 1998⁵²⁴, puis à 46% en 2000 et 45,7% en 2004. En 2000, seuls les trois pays membres scandinaves de l'Europe des 15 (Danemark, Finlande, Suède) présentent des taux supérieurs au taux polonais, deux autres pays s'en rapprochant (France et Portugal) et la moyenne communautaire s'établissant alors à 43,3% (Maruani, 2006, p.7). En 2004, toutefois, l'ensemble des pays du premier groupe (Danemark, Finlande, France, Portugal, Royaume-Uni, Suède) présentent des parts de femmes parmi les actifs supérieures à celle relevée en Pologne, qui se situe donc à cheval entre le premier et le second groupe. La part moyenne des femmes dans la population active de l'UE-15 est alors de 44,4%.

A première vue, « l'acquis » que représente la part relativement élevée des femmes parmi les actifs, part qui reste supérieure à la moyenne de l'UE malgré tout, est maintenu en Pologne durant la décennie 1990 et au début des années 2000. L'examen des taux d'activité et des taux d'emploi nuancent cependant cette première impression concernant l'emploi féminin.

1.4.2. Evolution des taux d'activité selon les données nationales et européennes

Selon que l'on s'appuie sur les données nationales ou sur les données européennes, le taux d'activité des polonaises décline durant la période de transformation ou bien stagne chez les 15-64 ans. Même s'il existe plusieurs modèles de taux d'activité dans l'Union européenne, quasiment tous les membres de l'UE suivent la même tendance :

⁵²⁴ Calculs effectués d'après les données LFS fournies par l'Office national des statistiques (GUS) : GUS, *Rocznik statystyczny pracy 1997* [Annuaire statistique du travail 1997], Varsovie : Office National des Statistiques, 1997, p.6 ; GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 1992-1998* [Activité économique de la population polonaise dans les années 1992-1998], Varsovie : Office National des Statistiques, 1999 [Chiffres cités par Ingham, Ingham, 2001, p.45].

celle d'une hausse des taux d'activité féminins voire chez certains, un rapprochement des taux féminins avec les taux masculins. La Pologne comme la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ne suit pas du tout cette tendance.

Baisse du taux d'activité féminin, féminisation de l'inactivité (données nationales)

D'après les données fournies par les services publics locaux de l'emploi, disponibles depuis 1994⁵²⁵, le taux d'activité des femmes⁵²⁶ n'a cessé de décliner jusqu'en 2003, passant de 52,2% à 47,9%, soit une baisse de plus de quatre points. Si le taux d'activité des hommes a lui-même diminué, passant de 67% en 1994 à 62,4% en 2003, il reste supérieur de plus de quatorze points à celui des femmes.

Taux d'activité des hommes et des femmes (en %), 1994-2003

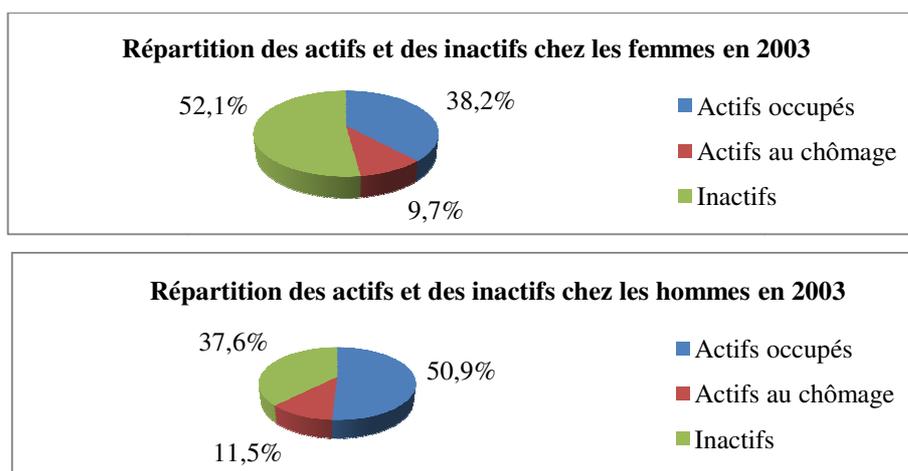
Année	Femmes	Hommes
1994	52,2%	67,0%
1995	51,1%	66,5%
1996	50,6%	65,9%
1997	50,0%	65,5%
1998	50,0%	64,9%
1999	49,7%	64,3%
2000	49,2%	64,3%
2001	48,8%	63,4%
2002	48,0%	62,6%
2003	47,9%	62,4%

Source : GUS, 2004, p.2.

Le faible taux d'activité des femmes atteint à la veille de l'adhésion de la Pologne à l'UE suggère qu'un nombre plus élevé de femmes demeurent en situation d'inactivité professionnelle, comparé aux hommes. D'après les chiffres, en effet, plus de 52% des femmes de 15 ans et plus sont inactives en 2003, contre 37,6% des hommes (GUS, 2004, p.2). L'inactivité professionnelle est ainsi une caractéristique de la situation des femmes face à l'emploi, de même qu'un statut féminisé à plus de deux tiers.

⁵²⁵ Rappelons que ces données se fondent sur la définition du chômage fournie par la loi de 2004, selon laquelle est au chômage toute personne âgée de plus de 18 ans inscrite au bureau pour l'emploi (PUP) et remplissant les conditions énumérées dans la loi. Ces données diffèrent de celles basées sur la méthode BAEL/LFS, qui s'appuient sur les critères de la statistique européenne.

⁵²⁶ Le taux d'activité mesure la part dans la population de 15 ans et plus de l'ensemble des actifs, qu'ils soient occupés ou non.



Source : GUS, 2004, p.2.

Comparaison de l'activité des femmes en Pologne et dans l'UE (données européennes)

Les données fournies par Eurostat présentent des taux d'activité féminins différents de ceux des services publics de l'emploi nationaux. Pour les femmes âgées de 15 à 64 ans, ces taux oscillent autour de 58% entre 1997 et 2004, tout en devenant inférieurs à la moyenne de l'UE à partir de 1999. Si la différence avec l'UE 15 n'est que légère au début, elle se creuse à partir de l'année 2002, pour atteindre près de cinq points en 2004. Notons toutefois que cette différence reste inférieure à celle qui sépare les taux polonais des taux de l'UE 15 dans le cas des hommes, l'écart se situant à près de sept points dès 2000 et à plus de huit points en 2004 (Eurostat, 2013).

Taux d'activité des femmes, des hommes, et de l'ensemble de la population en Pologne et dans l'UE entre 1997 et 2004

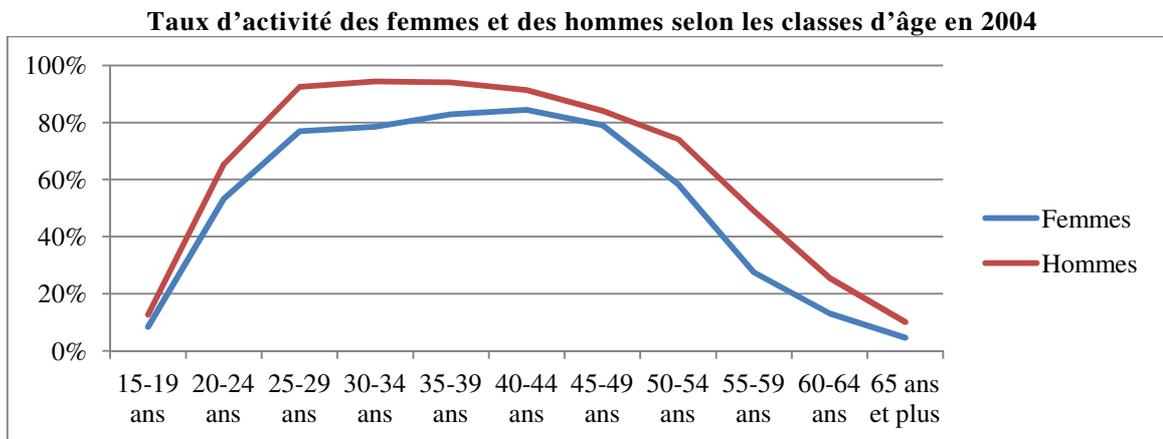
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FEMMES								
PL	58,8%	58,8%	59,4%	59,9%	59,7%	58,7%	58,0%	57,9%
UE 15	57,9%	58,6%	59,5%	60,0%	60,2%	61,0%	61,7%	62,7%
UE 27	-	-	-	60,1%	60,2%	60,5%	61,0%	61,7%
HOMMES								
PL	73,3%	72,8%	72,5%	71,7%	71,5%	70,6%	70,0%	70,1%
UE 15	78,0%	78,1%	78,3%	78,3%	78,3%	78,4%	78,6%	78,6%
UE 27	-	-	-	77,2%	77,0%	76,8%	76,9%	77,0%
TOTAL								
PL	65,9%	65,7%	65,9%	65,8%	65,5%	64,6%	63,9%	64,0%
UE 15	67,9%	68,3	68,9%	69,2%	69,2%	69,7%	70,2%	70,6%
UE 27	-	-	-	68,6%	68,6%	68,6%	68,9%	69,3%

Source : Eurostat, 2013.

Evolution de l'activité selon les classes d'âge

Les courbes d'activité permettent d'observer l'activité des femmes en fonction des classes d'âge. Les données n'étant pas disponibles avant l'année 2000, il ne nous est pas possible d'évaluer la progression de la trajectoire d'emploi féminin depuis le début des années 1990. L'examen des courbes entre 2000 et 2004 témoigne de faibles changements. Seule une classe d'âge a évolué de manière significative, celle des 20-24 ans, dont le taux d'activité a diminué de près de cinq points, passant de 58,4% en 2000 à 53,2% en 2004⁵²⁷.

Deux autres classes d'âge ont vu leur taux d'activité diminuer également mais légèrement, celle des 30-34 ans (de 80% environ en 2000 à 78,5% en 2004), ainsi que celle des 50-54 ans (de 30% à 27,5%). A l'inverse, le taux d'activité des 25-29 ans, des 40-44 ans et des 50-54 ans a connu une augmentation (respectivement : de 74,5% à près de 77%, de 82,8% à 84,4%, et de 56,5% à 58,4%). En 2004, l'activité est la plus élevée chez les femmes âgées de 40 à 44 ans (taux d'activité de 84,4%), l'activité progressant lentement depuis l'âge de 25-29 ans. A partir de 45 ans, l'activité des femmes connaît un déclin progressif.



Source : Eurostat, 2013 (chiffres aux quatrièmes trimestres).

L'activité des hommes, elle, augmente plus rapidement dans les classes d'âge jeunes, le pic étant atteint chez les hommes âgés de 25 à 29 ans, tranche d'âge dans laquelle l'activité des femmes commence à se tasser. L'activité des hommes stagne ensuite puis décline véritablement à partir de l'âge de 40-44 ans, quand l'activité féminine est à son apogée.

⁵²⁷ La classe des 20-24 ans est la plus touchée par le déclin du taux d'activité. Celui-ci s'est poursuivi au-delà de 2004 : de 53% environ cette année-là, le taux d'activité de cette population est passé progressivement à 47,3% en 2012.

Selon Maruani (2006), trois types de courbes permettent de caractériser l'activité féminine dans les pays d'Europe occidentale :

1. La première courbe présente une seule crête : elle caractérise un modèle d'inactivité dominante. Les taux d'activité y sont élevés uniquement chez les femmes jeunes (20-25 ans), qui sont en majorité célibataires et sans enfants. Après mariage et maternité, l'activité des femmes décline irrésistiblement. Dans les années 1990, ce modèle caractérise, malgré des évolutions différentes, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, mais aussi l'Irlande et le Luxembourg.
2. La seconde courbe dessine un « M ». Il s'agit d'une courbe bimodale, en effet, caractérisant un modèle d'activité discontinue. La plupart des femmes cessent en effet de travailler au moment de la maternité (25-40 ans), puis retravaillent une fois que les enfants sont grands. Dans les années 1990, ce modèle se retrouve en Allemagne et au Royaume-Uni ;
3. La troisième courbe, enfin, suit un « U » renversé sans à-coup ni déclin majeur. Elle caractérise un modèle d'activité continue, dans lequel les femmes cumulent activité et responsabilités familiales. La maternité, ici, ne signifie pas retrait des femmes de l'emploi. Cette courbe se rapproche du modèle masculin, traduisant une homogénéisation des comportements d'activité des hommes et des femmes (Maruani, 2006, p.17). Dans les années 1990, on retrouve ce modèle en France, au Danemark⁵²⁸ ainsi qu'au Portugal.

D'après cette typologie et la courbe d'activité des femmes en Pologne en 2004, cette dernière se situerait dans le dernier groupe, c'est-à-dire dans un modèle d'activité continue, dans lequel les femmes continuent de travailler malgré la maternité. Nous verrons plus loin qu'il n'en est rien, et que compte-tenu, au contraire, des grandes difficultés qu'ont les femmes à concilier travail et famille, une activité continue signifie le renoncement à la maternité. En final, aucun de ces modèles n'est satisfaisant pour caractériser la trajectoire d'activité des femmes en Pologne.

En Europe occidentale, malgré des caractéristiques et des évolutions très différentes d'un pays à l'autre, les taux d'activité des femmes âgées de 25 à 49 ans ont tous

⁵²⁸ Dans les années 1960, la France et le Danemark présentaient des courbes d'activité féminine bimodales. Ils appartenaient donc, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, au second groupe, celui dans lesquels les femmes cessent de travailler provisoirement puis reprennent, une fois leurs enfants grands. Progressivement dans le cas du Danemark, plus subitement dans celui de la France, ces deux pays sont passés à des modèles d'activité féminine continue (Maruani, 2006, p.17).

progressé depuis les années 1960, de manière irrémédiable. Cette évolution signifie, d'après Maruani (2006), que ce sont d'abord et avant tout les mères de famille qui ont soutenu la progression générale de l'activité en Europe :

« [...] d'une certaine façon, ce sont les mères de famille qui ont assuré l'essentiel de la croissance de la population active européenne. C'est en effet parmi les 25-49 ans que l'activité féminine a véritablement explosé. Or, parmi les femmes de ces classes d'âge, ce sont les taux d'activité des mères de famille qui ont le plus augmenté » (Maruani, 2006, p.27).

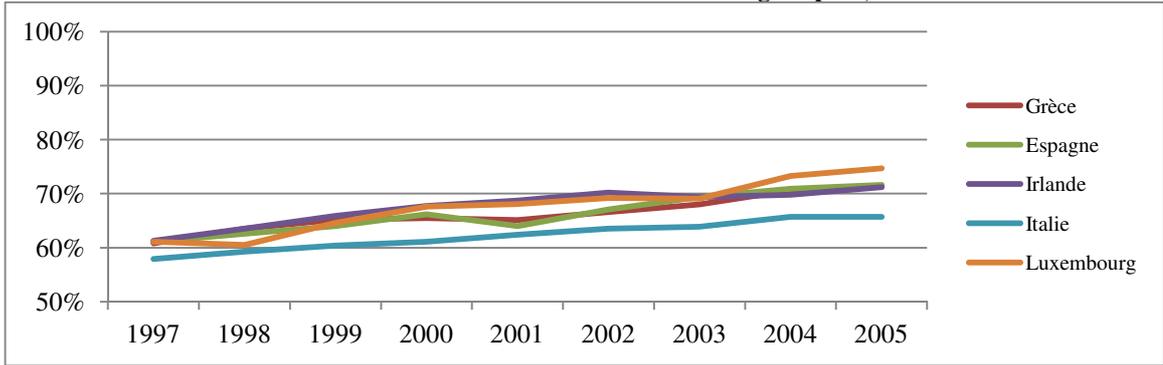
En conséquence, on observe un mouvement de « double homogénéisation » auquel aucun pays d'échappe véritablement, même si certains en sont encore loin : homogénéisation des comportements d'activité féminins et masculins, d'une part, qui s'exprime par le rapprochement des taux d'activité des femmes et des hommes ; homogénéisation entre femmes d'Europe, d'autre part.

Au milieu des années 2000, trois groupes de pays se distinguent au sein de l'Union européenne, selon l'importance que représente l'activité des femmes de 25 à 49 ans :

1. La Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg constituent un premier groupe, dans lequel la part des femmes actives entre 25 et 49 ans s'établit à deux tiers ;
2. Les Pays-Bas, la Belgique, la France, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche constituent le second groupe, dans lequel les trois quarts des femmes de 25-49 ans sont actives ;
3. Enfin, le Danemark, la Finlande et la Suède constituent le troisième groupe : dans ces pays, près de neuf femmes sur dix sont actives entre 25 et 49 ans (Maruani, 2006, p.26-27).

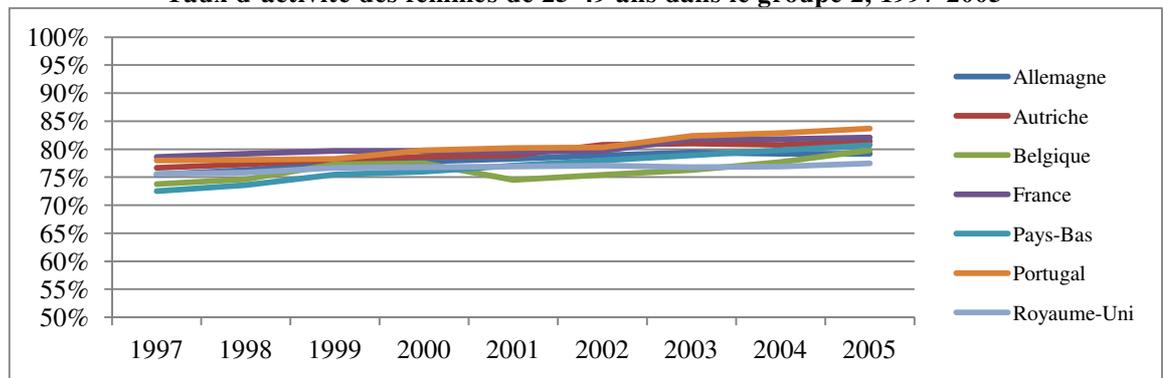
Les graphiques suivants présentent l'évolution des taux d'activité des femmes dans les trois groupes décrits, de la fin des années 1990 au milieu des années 2000, ainsi que dans l'UE 15. Les différences entre groupes sont effectivement assez nettes. La courbe de l'UE 15 témoigne d'une hausse continue de l'activité des femmes de 25-49 ans dans l'UE, le taux augmentant de cinq points environ entre 1997 et 2005.

Taux d'activité des femmes de 25-49 ans dans le groupe 1, 1997-2005



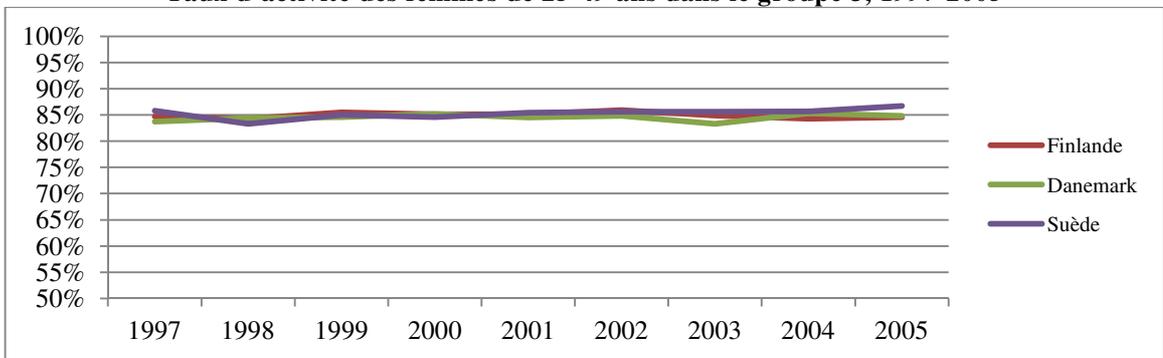
Source : Eurostat, 2013.

Taux d'activité des femmes de 25-49 ans dans le groupe 2, 1997-2005



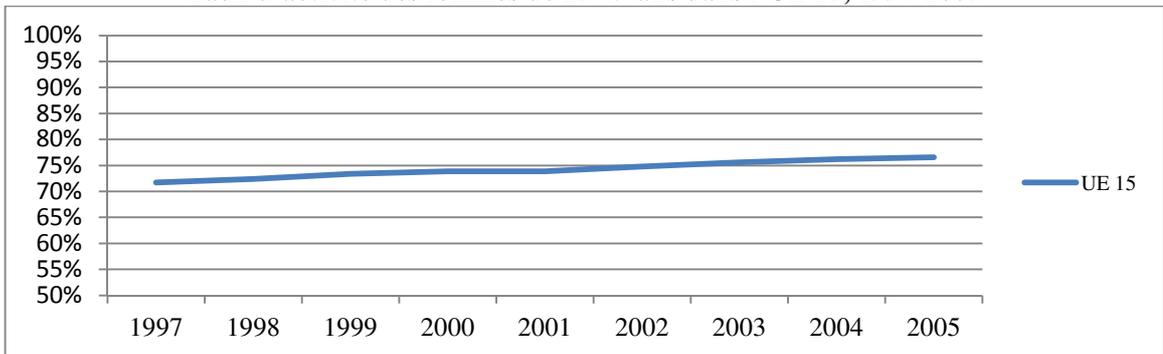
Source : Eurostat, 2013.

Taux d'activité des femmes de 25-49 ans dans le groupe 3, 1997-2005



Source : Eurostat, 2013.

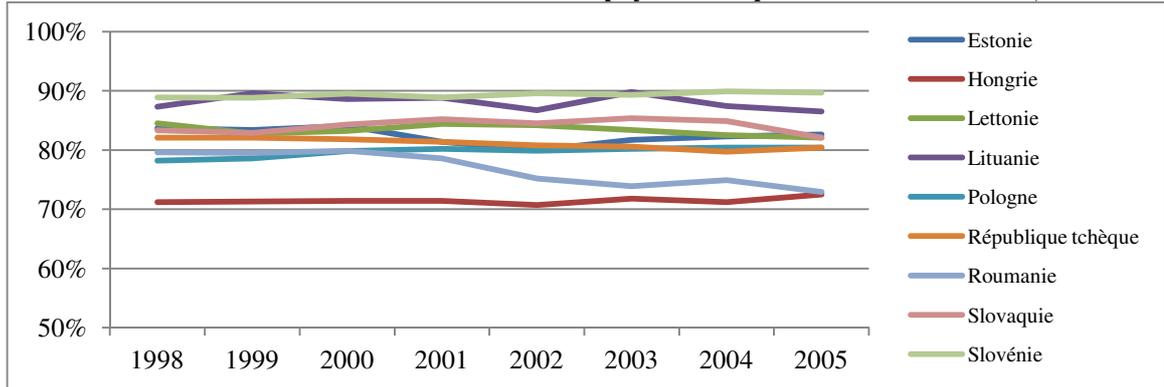
Taux d'activité des femmes de 25-49 ans dans l'UE 15, 1997-2005



Source : Eurostat, 2013.

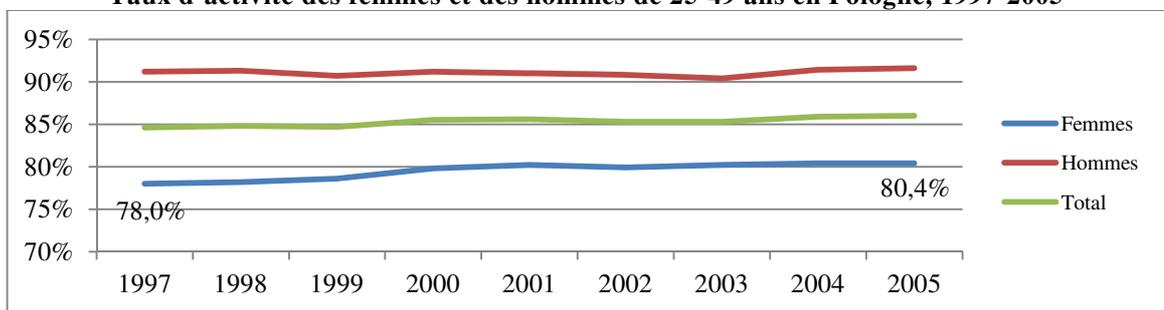
Enfin, le graphique suivant présente l'évolution des taux d'activité féminins dans les pays d'Europe centrale et orientale sur la même période. Cet ensemble de pays est tout sauf homogène. Mises à part la Hongrie et la Roumanie depuis l'année 2000, tous se caractérisent cependant par un maintien de taux d'activité des femmes élevés, supérieurs ou égaux à 80% et donc à la moyenne de l'UE 15, y compris en 2005. Deux pays se détachent du groupe : la Slovénie et la Lituanie. Leurs taux dépassent nettement les 85%, atteignant ou avoisinant parfois les 90%, soit des taux nettement supérieurs aux taux des pays scandinaves. Dans la plupart des pays, néanmoins, le taux d'activité des femmes de 25-49 ans est en déclin, tandis qu'il est globalement en hausse dans l'UE 15. C'est le cas en Lituanie depuis 2003, en Slovaquie, en Lettonie depuis le début des années 2000, en République tchèque depuis la fin des années 1990, ou encore en Roumanie, pays dans lequel la chute est spectaculaire entre 2000 et 2005, le taux d'activité des femmes perdant près de sept points. La Pologne se caractérise par un niveau d'activité des femmes de 25-49 ans relativement stable depuis 2001 en particulier, autour de 80%. Ainsi, si chaque pays est particulier, une tendance générale se confirme dans les pays d'Europe centrale et orientale au tournant du 21^{ème} siècle, tendance qui va à l'encontre de celle observée en Europe occidentale : malgré des taux d'activité féminins élevés voire très élevés, l'activité des femmes âgées de 25 à 49 ans dans ces pays est globalement soit en déclin, soit en stagnation. Aucun pays ne témoigne de progression nette comme celle observée dans la plupart des Etats membres de l'UE 15, dans laquelle seuls les taux scandinaves restent stables, sans particulièrement évoluer vers la hausse. Compte-tenu que les taux d'activité masculins restent également stables dans les pays d'Europe centrale et orientale, voire augmentent légèrement entre 1997 et 2005, cela signifie que le rapprochement entre taux d'activité féminins et masculins est encore loin d'être une réalité. Le cas polonais est un exemple du net différentiel entre niveau d'activité féminine et niveau d'activité masculine chez les 25-49 ans, l'écart se situant en 2005 à plus de dix points de pourcentage.

Taux d'activité des femmes de 25-49 ans dans les pays d'Europe centrale et orientale, 1998-2005



Source : Eurostat, 2013.

Taux d'activité des femmes et des hommes de 25-49 ans en Pologne, 1997-2005



Source : Eurostat, 2013.

1.4.3. Evolution des taux d'emploi féminins

Enfin, les taux d'emploi féminins décroissent sur la période 1997-2004, passant de 51,3% à 46,2% ; à l'inverse, la moyenne de l'UE-15 augmente de six points, passant de 50,8% à 56,9%. Une fois encore, le chemin suivi par la Pologne est donc inverse de la tendance européenne et à partir de 1998, quand s'amorce une période de déclin en Pologne et de reflux du chômage, les taux d'emploi féminin passent en dessous de la moyenne européenne (UE-15). Si l'écart hommes-femmes en Pologne se réduit, le taux d'emploi féminin reste inférieur de 9% à celui des hommes en 2004. Le différentiel est cependant beaucoup plus faible que celui observé dans l'UE-15, la différence hommes-femmes atteignent en moyenne quasiment 16%.

Taux d'emploi des femmes, des hommes, et de l'ensemble de la population (15-64 ans) en Pologne et dans l'UE entre 1997 et 2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FEMMES								
PL	51,3%	51,7%	51,2%	48,9%	47,7%	46,2%	46,0%	46,2%
UE 15	50,8%	51,6%	53,0%	54,1%	55,0%	55,6%	56,2%	56,9%
UE 27	51,4%	52,0%	53,0%	53,7%	54,3%	54,4%	54,9%	55,5%

HOMMES								
PL	66,8%	66,5%	64,2%	61,2%	59,2%	56,9%	56,5%	57,2%
UE 15	70,6%	71,2%	72,1%	72,8%	73,1%	72,8%	72,7%	72,7%
UE 27	70,0%	70,3%	70,7%	70,8%	70,9%	70,4%	70,3%	70,4%
TOTAL								
PL	58,9%	59,0%	57,6%	55,0%	53,4%	51,5%	51,2%	51,7%
UE 15	60,7%	61,4%	62,5%	63,4%	64,1%	64,2%	64,5%	64,8%
UE 27	60,7%	61,2%	61,8%	62,2%	62,6%	62,4%	62,6%	63,0%

Source : Eurostat, 2014.

De cette première partie nous voyons donc comment se pose le problème des femmes : de manière simplifiée, on constate un chômage en hausse (sauf entre 1995 et 1998), et simultanément, une baisse des taux d'activité et des taux d'emploi, même si statistiquement les femmes sont toujours aussi nombreuses parmi les actifs. Sur ces deux derniers points (activité et emploi), la Pologne vers la fin des années 1990 tend à s'éloigner de l'orientation européenne générale.

L'exclusion des femmes du marché du travail au niveau national a des causes à la fois structurelles et idéologiques, un certain nombre de stéréotypes facilitant leur entrée et leur maintien dans le chômage et empêchant au contraire leur accès à l'emploi. Nous verrons plus loin comment s'expriment plus précisément ces discriminations et les multiples formes qu'elles prennent. L'exclusion des femmes du marché du travail a pour conséquence, par ailleurs, un risque plus élevé de tomber dans l'inactivité et dans la pauvreté. Autrement dit, de les rendre invisibles aux yeux des programmes d'emploi et de les reléguer vers le système d'aide sociale.

Parallèlement, différentes catégories de femmes émergent : un premier clivage sépare les actives (dont les chômeuses) des inactives, ces dernières disparaissant des statistiques des services de l'emploi, dès lors qu'elles ne recherchent plus de travail. Dans le groupe des chômeuses, deux principaux critères servent de base à l'élaboration des catégories et à la réponse fournie par les politiques publiques : le premier critère est celui de l'âge, selon lequel on sera encouragé à quitter prématurément le marché du travail (mesures de préretraite pour les plus âgés), ou au contraire l'objet d'une aide pour l'accès à l'emploi (jeunes de moins de 25 ans). En ce sens, l'âge introduit un second clivage (âgés vs jeunes) ; l'autre critère à l'origine d'une catégorie spécifique de femmes est la maternité. Qu'il s'agisse des taux de chômage ou de pauvreté, de facteurs structurels (fermeture des structures de garde) ou culturels (stéréotypes), tous les éléments de l'analyse renvoient systématiquement à la

cible des « mères de famille ». Cette catégorie transcende le clivage actifs/inactifs et rejoint en partie la cible « jeunes » ; potentiellement, elle est à l'origine d'un nouveau clivage dans les programmes d'emploi, qui en s'adressant prioritairement aux mères de famille, supposent que les « autres » n'ont pas besoin d'aide.

Au moment où commence à intervenir le FSE, en 2004, son enjeu est donc double : inverser la tendance polonaise à la baisse des taux d'emploi et à la hausse du chômage ; et permettre aux différentes catégories d'individus – inactifs et exclus du marché du travail, chômeurs de longue durée et bénéficiaires de l'aide sociale, séniors – de se réintroduire dans l'emploi.

Son intervention va cependant s'appliquer à un marché du travail en pleine transformation qui dès les années 1990 a fait évoluer l'emploi féminin. La partie suivante aborde l'ensemble de ces changements.

2. EMPLOI FEMININ ET TRANSFORMATION DU MARCHE DU TRAVAIL

Cette seconde partie traite des transformations que connaît le marché du travail national entre 1990 et 2004 et de la manière dont la structure de l'emploi évolue. Dans ce cadre, nous nous intéressons aux conséquences sur l'emploi féminin. L'analyse de ces transformations est importante, car elle permet de comprendre le contexte dans lequel le FSE va intervenir globalement, mais aussi la façon dont les projets du FSE intègrent la nouvelle donne du marché du travail et enfin, les types d'emplois et alternatives qui vont éventuellement s'offrir aux bénéficiaires. Les propos des acteurs rencontrés font écho à toutes ces transformations.

La première tendance observée à partir de 1990 est l'amorce d'un mouvement de tertiarisation des activités (1). Ce mouvement n'a cependant pas l'ampleur à laquelle on pouvait s'attendre, d'autant qu'en contrepoint, les effectifs dans l'agriculture et dans l'industrie déclinent somme toute légèrement. Tout comme elle n'a pas été massive sous le communisme, la tertiarisation des activités ne l'est pas non plus après 1989, quand bien même elle est désormais irrémédiable. Or, l'essor limité du tertiaire limite les possibilités d'expansion de l'emploi féminin.

Le second changement majeur observé est l'inversion du rapport public/privé (2), ce dernier prenant largement le dessus désormais. L'essor du privé se fait par la voie des privatisations, mais aussi par l'explosion des petites et moyennes entreprises. L'emploi féminin est impacté de deux manières par la réduction du public au profit du privé : il tend à augmenter dans le premier, renforçant le phénomène de

concentration, tandis qu'une part importante de femmes se dirige vers l'auto-entrepreneuriat, principalement par défaut, en l'absence de meilleures alternatives. L'auto-entrepreneuriat est d'ailleurs fortement encouragé par les pouvoirs publics comme mesure active contre le chômage.

La troisième caractéristique de l'emploi en général est l'importance du travail informel (3). Les femmes y sont moins nombreuses que les hommes, mais cette forme d'emploi représente pour elles, malgré tout, une alternative importante à l'absence d'emploi formel ou de revenus satisfaisants.

Enfin, un quatrième signe d'évolution de l'emploi est son intense flexibilisation (4). Le temps de travail, en particulier, fait l'objet de multiples déclinaisons et dérives dans le secteur privé, qui excluent les femmes ayant des responsabilités familiales, notamment. En parallèle, le temps partiel qui n'a jamais été une norme en Pologne, ni pour les hommes ni pour les femmes, ne l'est pas davantage après 1990, même s'il n'est plus un phénomène marginal. La signification qui lui est attachée n'est pas celle qui prévaut dans la plupart des pays de l'UE : en particulier, il n'est pas considéré par les femmes comme un moyen satisfaisant de concilier travail et famille et est très mal perçu par les employeurs.

2.1. Tertiarisation progressive de l'emploi féminin

A la fin des années 1980, près de 28% de l'emploi en Pologne se situe dans l'agriculture, environ 36% dans l'industrie et le bâtiment et environ 36% également dans le secteur des services. Contrairement à l'évolution qu'ont connue les pays d'Europe occidentale et qui a été favorable à l'emploi féminin à partir des années 1960 surtout, le développement économique dans les pays d'Europe centrale et orientale ne s'est pas appuyé sur une importante tertiarisation des activités, mais par un maintien élevé du secteur secondaire et, dans le cas de la Pologne particulièrement, d'une part importante de l'agriculture. Le secteur des services est demeuré globalement sous-développé tout au long de la période. A l'instar de l'emploi féminin à l'Ouest, néanmoins, la répartition de l'emploi féminin polonais a suivi celle, générale, des emplois entre les différents secteurs depuis les années 1950. Au début des années 1980, près de 70% de l'emploi féminin se situe dans les secteurs secondaire et tertiaire, et 31% environ dans l'agriculture.

Le passage à l'économie de marché se traduit par une tertiarisation progressive des activités avec simultanément, une réduction de l'emploi dans les secteurs primaires et

secondaires. Cette évolution est néanmoins très lente, la part des services dans l'emploi n'augmentant que de 8% entre 1994 et 2002, tandis que celle de l'agriculture se réduit de 4,5% et celle de l'industrie de 3,5% seulement. D'après les sources BAEL reprises dans le premier programme pour les ressources humaines du FSE (SPO RZL), l'agriculture a connu une réduction de 8% de ses effectifs entre 1997 et 1998, après quoi la baisse a été très légère, avant 2002 où elle a atteint près de 5%. Une baisse des effectifs agricoles est survenue entre 1989 et 1993, suivie d'une remontée à partir de 1994 (Ingham, Ingham, 2001, p.48-49). La baisse initiale est liée à la fermeture des entreprises agricoles d'Etat (PGR), tandis que par la suite, le secteur agricole a été renfloué par une population masculine « libérée » du secteur industriel sous l'effet des restructurations. Cette population est venue réalimenter la petite agriculture privée, familiale et peu rentable. En même temps, les parts d'hommes et de femmes travaillant dans l'agriculture demeurent similaires tout au long de la décennie, signifiant que ce phénomène n'a pas eu d'impact majeur sur la répartition de l'emploi entre les sexes dans ce secteur. En 1993, 26% de l'emploi féminin et 25% de l'emploi masculin se situent dans l'agriculture (Czerwińska, 2004, p.6). En 1995, respectivement 22,5% et 22,7% ; en 2004, 17,2% et 18,7% (GUS, 2013). Dans tous les cas, la transformation postcommuniste ne renverse pas radicalement la tendance concernant l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale. Celle-ci demeure largement supérieure à la moyenne européenne : en 2002, en effet, 19,3% de la population active polonaise travaille dans le secteur agricole, contre 4,1% en moyenne dans l'UE (SPO RZL, 2004, p.107). Cette année-là, l'emploi féminin est lui-même agricole à quasiment 19%. Au sein de l'Union européenne, où l'emploi féminin agricole est de l'ordre de 3% en 2002, seule la Grèce dispose d'un taux similaire à la Pologne (18%)⁵²⁹.

Les effectifs de l'industrie, quant à eux, ont évolué d'abord de manière positive, croissant d'environ 1,5% chaque année entre 1994 et 1997. Leur réduction a débuté à partir de 1998, s'accéléralant particulièrement entre 2000 et 2001 puis entre 2001 et 2002, où la baisse a atteint respectivement 6% et 7%. Dans ce secteur comme dans celui des services, la différence hommes-femmes est notable et reste de l'ordre de dix

⁵²⁹ Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail 2002, cité dans Maruani, 2005, p.463. L'emploi féminin en Grèce n'a pas la même structure qu'en Pologne, pour autant, vu qu'il se répartit alors comme suit : 18% dans l'agriculture, 11% dans l'industrie et 71% dans les services. Le second pays de l'UE 15 disposant d'une part plus élevée d'emploi féminin agricole est le Portugal, avec 14%. L'emploi féminin industriel y est plus important qu'en Pologne (21%) et celui dans les services y est similaire (65%).

points de pourcentage : l'emploi masculin dans l'industrie passe de 41% environ en 1995 à 38,4% en 2004, l'emploi féminin décroît lui de 21% à 17% environ sur la même période (GUS, 2013). Pour autant, sur l'ensemble du secteur industriel, la part de la main d'œuvre féminine a connu une légère hausse dans la seconde moitié des années 1990, due essentiellement à l'emploi dans des secteurs fortement consommateurs de main d'œuvre, comme le textile, ou encore dans le secteur énergétique (UNECE, 1999, p.141).

Evolution de l'emploi dans les secteurs d'activité, 1994-2002

Année	Effectifs de la main d'œuvre en milliers				Evolution des effectifs en %		
	Agri.	Industrie	Services	Total	Agri.	Industrie	Services
1994	3378	4709	6616	14703	-	-	-
1995	3238	4777	6735	14750	-4,1%	1,4%	1,8%
1996	3204	4846	7032	15082	-1,1%	1,4%	4,4%
1997	3030	4926	7308	15264	-5,4%	1,7%	3,9%
1998	2784	4918	7619	15321	-8,1%	-0,2%	4,3%
1999	2763	4697	7461	14921	-0,8%	-4,5%	-2,1%
2000	2742	4476	7303	14521	-0,8%	-4,7%	-2,1%
2001	2673	4204	7146	14023	-2,5%	-6,1%	-2,1%
2002	2542	3910	7270	13722	-4,9%	-7,0%	-1,7%

Source : SPO RZL, 2004, p.107 (BAEL).

Evolution de la structure de l'emploi des hommes et des femmes, 1995-2004

	Agriculture			Industrie			Services		
	TOTAL	F	H	TOTAL	F	H	TOTAL	F	H
1995	22,6%	22,5%	22,7%	32,0%	21,0%	41,1%	45,4%	56,5%	36,2%
1996	22,1%	22,0%	22,2%	31,7%	20,3%	41,0%	46,2%	57,7%	36,8%
1997	20,5%	20,4%	20,7%	31,9%	20,6%	41,0%	47,6%	59,0%	38,3%
1998	19,1%	18,8%	19,2%	32,0%	20,7%	41,3%	48,9%	60,5%	39,5%
1999	18,1%	17,5%	18,5%	31,3%	20,1%	40,5%	50,6%	62,4%	41,0%
2000	18,8%	18,3%	19,1%	30,8%	19,0%	40,5%	50,4%	62,7%	40,4%
2001	19,1%	19,1%	19,2%	30,5%	18,4%	40,4%	50,4%	62,5%	40,4%
2002	19,3%	18,8%	19,8%	28,7%	17,2%	38,2%	52,0%	64,0%	42,0%
2003	18,4%	17,6%	19,1%	28,6%	17,2%	38,1%	53,0%	65,2%	42,8%
2004	18,0%	17,2%	18,7%	28,8%	17,2%	38,4%	53,2%	65,6%	42,9%

Source : GUS, 2013.

Enfin, les effectifs du secteur des services ont augmenté principalement entre 1996 et 1998, avant de décliner d'environ 2% chaque année. Globalement d'ailleurs, entre 1999 et 2002, les effectifs ont diminué chaque année dans chacun des trois secteurs. La hausse de l'emploi dans les services, en termes quantitatifs, a été légèrement plus favorable aux femmes mais le différentiel hommes-femmes n'en a pas été sensiblement affecté : l'emploi féminin, en effet, a crû de 56,5% en 1995 à 65,6% en 2004, tandis que l'emploi masculin est passé sur la même période de 36% environ à près de 43%. Autrement dit, l'essor des services auquel on pouvait s'attendre à la chute du communisme ne s'est pas produit de manière significative, il n'a donc pas

permis de compenser totalement le déclin général de l'emploi des hommes comme des femmes. De même, le secteur tertiaire n'a pas permis de rehausser significativement les taux d'emploi féminin, comme la prédominance des femmes dans ce secteur pouvait le laisser supposer. Au contraire, la croissance limitée des services a restreint les possibilités d'emploi pour une partie des femmes, surtout pour celles disposant d'un niveau d'études élevé.

En 2002, la part de l'emploi féminin dans les services en Pologne est de 64%, contre 82% en moyenne dans l'Europe des 15. Seul le Portugal présente alors à l'Ouest un taux similaire (65%), tandis que les autres pays du sud présentant les taux les plus faibles de l'UE (Grèce et Italie) disposent de taux néanmoins supérieurs au taux polonais (respectivement 71% et 76%). Dans les pays du nord de l'Europe ainsi qu'au Royaume-Uni, la part de l'emploi des femmes dans les services s'échelonne entre 86% (Belgique, Danemark) et 92% (Luxembourg)⁵³⁰.

2.2. L'évolution de l'emploi féminin au prisme du rapport secteur privé/secteur public

Après près de cinquante années d'économie étatisée, le passage à l'économie de marché signifie la renaissance du secteur privé. Pour les individus, de nouvelles opportunités sont offertes de travailler dans des entreprises privées nouvellement créées, dans des entreprises bientôt privatisées, ou bien encore, de créer leur propre entreprise. A partir de 1990, le secteur privé explose ainsi littéralement, si bien que dès 1991, il représente plus de la moitié de l'emploi⁵³¹, en 1998, 71% (Kotowska, 2001, p.98) et en 2001 quasiment 75%⁵³². Cette explosion est due principalement à l'essor rapide, dès 1989-1990, de petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à la privatisation des entreprises jusqu'alors publiques.

Entre 1990 et 2002, la création de nouvelles entreprises est multipliée par deux, passant de 1.200 environ en 1990 à plus de 3.400 fin 2002. La plupart de ces entreprises sont fondées par des personnes physiques : leur nombre augmente sur la période de 140% et elles représentent 78% des entreprises enregistrées en 2002⁵³³. En

⁵³⁰ Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail 2002, cité dans Maruani, 2005, p.463.

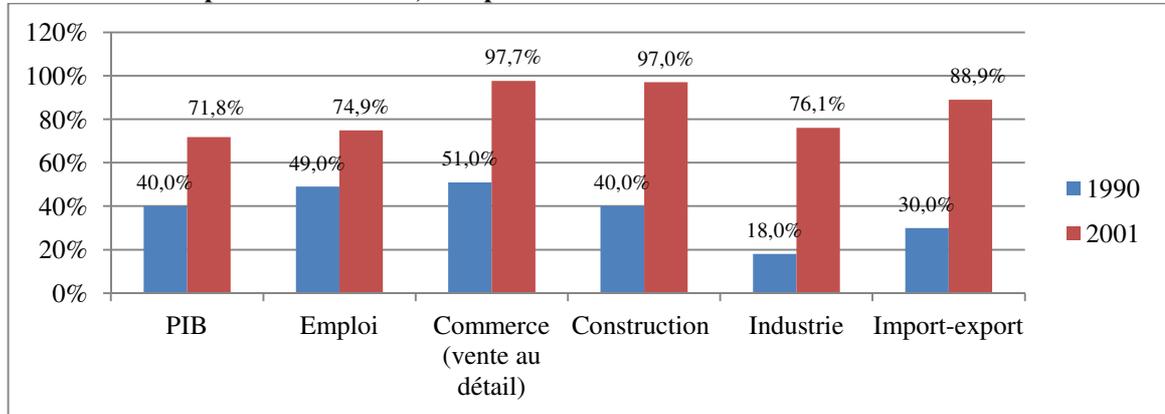
⁵³¹ Rappelons néanmoins qu'un secteur privé a toujours existé en Pologne sous le communisme, en l'occurrence dans l'agriculture. Même réduite au fil des politiques de collectivisation menées à partir des années 1950, l'agriculture privée représentait tout de même les trois quarts du secteur dans les années 1980.

⁵³² Ministère de l'économie, 2003, p.35.

⁵³³ Ibid, p.38.

2001, 97% des entreprises en Pologne se situent dans le secteur privé⁵³⁴. La part du secteur privé est particulièrement importante dans certaines branches de l'économie telles que le commerce de détail et la construction.

Part du secteur privé dans le PIB, l'emploi et certaines branches de l'économie en 1990 et 2001



Source : GUS, Ministère de l'économie, 2003, p.36

Parmi toutes ces entreprises dominant à 95% celles de petite voire de très petite taille, employant moins de neuf salariés⁵³⁵. Le tournant des années 1980-1990 a vu en effet exploser essentiellement des micro-entreprises. Leur essor s'est ensuite ralenti puis a repris à partir de 1994 jusqu'en 1999, date à laquelle la dynamique a ralenti de nouveau. 1997 a connu le boom le plus important dans la création de micro-entreprises, avec une croissance de 237.000 environ par rapport à l'année précédente. En 2001, plus de 1,6 millions de petites entreprises fonctionnent en Pologne, soit plus de 400.000 de plus qu'en 1993. Ces micro-entreprises agissent principalement dans le petit commerce et la réparation, dans les services immobiliers et les services aux entreprises. Elles emploient, au début des années 2000, 3,2 à 3,5 millions de personnes, soit environ 20% de l'ensemble de la main d'œuvre. En moyenne, en 2000-2001, ces entreprises ne comptabilisent que deux salariés⁵³⁶. Autrement dit, une part importante de l'économie nationale repose sur l'emploi indépendant. Toutefois, à peine la moitié des micro-entreprises officiellement enregistrées au début des années 2000 sont réellement actives⁵³⁷.

⁵³⁴ Ibid, p.35. En 2002 on compte 120.593 entreprises dans le secteur public, contre 3.347.625 dans le secteur privé (Ibid, p.37).

⁵³⁵ Ministère de l'économie, 2003, p.38.

⁵³⁶ Ibid, p.66.

⁵³⁷ Les 1,6 millions de micro-entreprises fonctionnant en 2002 constituent 97% des entreprises actives, cependant au total plus de 3 millions de micro-entreprises sont inscrites au registre des entreprises (REGON) en 2002 (Ministère de l'économie, 2003, p.63). En 2002, de ce fait, seules 52% des micro-entreprises officiellement créées fonctionnent dans la réalité.

Nombre de micro-entreprises (en milliers), 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000	2001
Nombre de micro-entreprises	1197	1035	1057	1255	1492	1634	1773	1719	1605

Source : GUS, Ministère de l'économie, 2003, p.64

*Depuis 1999 sont comptabilisés dans les micro-entreprises les établissements employant jusqu'à neuf salariés, tandis qu'auparavant n'étaient comptées que les firmes de moins de cinq salariés.

En outre, la masse de ces petits entrepreneurs et personnes en « auto-emploi » (*samoatrudnienie*) cache deux réalités : la première, une situation de précarité dans laquelle vit nombre d'entre eux, attirés par l'auto-emploi pour fuir le chômage. Pour ceux-là, l'auto-emploi n'est parfois rien d'autre que du sous-emploi. Comme l'écrit S.Portet (2004),

« Nous sommes ici au cœur du capitalisme polonais qui, au côté de grands groupes industriels hérités du passé et de filiales des multinationales, compte plus de deux millions d'entreprises unipersonnelles plus ou moins réelles, plus ou moins actives. Ces entreprises sont souvent des petits commerces, des kiosques au coin des rues, dans les bazars, des ateliers de couture, de réparation, des petites entreprises d'artisans du bâtiment. Ces travailleurs à temps partiel sont des convertis au *self-employment*, des personnes travaillant de façon intermittente, au gré des contrats de sous-traitance » (Portet, 2004, p.132).

La seconde est l'existence de relations salariales qu'une partie de ces « auto-employés » a souvent maintenues avec son ancien employeur, relation qui se base désormais sur un contrat civil, et non sur un contrat régi par le Code du travail. Cette situation, qui s'apparente à de l'emploi déguisé, permet à l'employeur en question d'éviter de payer des cotisations sociales (Portet, 2005, p. 280 ; 2004, p.132).

Parallèlement, un processus de transformation de propriété englobe, entre 1990 et 2002, 6.982 entreprises d'Etat. Parmi elles, 1535 sont commercialisées, 1998 sont directement privatisées, 1795 sont soumises à liquidation, et 1654 sont des anciennes fermes d'Etat (PGR) transmises alors à la propriété du Trésor agricole de l'Etat⁵³⁸. Au début des années 2000, les entreprises publiques sont peu nombreuses mais leur poids dans le PIB national demeure important (environ 28% en 2002). Elles demeurent également prépondérantes dans certaines branches de l'économie telles que les mines, l'énergie, le transport ou plus généralement l'industrie lourde⁵³⁹.

⁵³⁸ Le stock de propriété du Trésor agricole de l'Etat (*Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa*) a été créé en 1992 pour qu'y soient rattachées les terres appartenant aux PGR alors liquidées. Ces terres ont ensuite été gérées par l'Agence de la propriété du Trésor agricole de l'Etat (*Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa*), agence créée en 1991 et remplacée en 2003 par l'Agence de la propriété agricole (*Agencja Nieruchomości Rolnych* ou ANR), qui est une institution publique.

⁵³⁹ Ministère de l'économie, 2003, p.35.

Relativement à la croissance du secteur privé et à son impact sur l'emploi féminin, deux tendances s'observent :

Tout d'abord, globalement, tandis que la part du secteur public s'amointrit au fil de la décennie, celle des femmes dans ce secteur va à la hausse. De 46,5% en 1991, la part des femmes dans le secteur public passe à 54,6% en 1998, alors que la part de ce secteur dans l'emploi total est passée de 45,7% à 29,3% et que la part des femmes dans l'emploi a peu évolué⁵⁴⁰. A l'inverse, la part des hommes dans ce secteur s'est réduite. Il en résulte une concentration encore plus forte des femmes dans le secteur public qui simultanément perd en importance. Il en résulte également que l'accès des femmes au nouveau secteur privé (nouvelles entreprises ou entreprises privatisées) en tant qu'employées s'avère plus difficile que pour les hommes, à l'inverse de l'accès au secteur public. Cet accès plus limité au secteur privé s'explique en partie par un recours plus élevé à des pratiques discriminantes dans ce secteur ; il renforce le risque, enfin, que la situation économique des femmes soit pénalisée, les salaires étant plus élevés dans le privé que dans le public (Centrum Praw Kobiet, 2003, p.69). Nous reviendrons sur ces deux points par la suite.

Répartition de l'emploi féminin et masculin dans les secteurs public et privé entre 1991 et 1998

	Part des femmes dans l'emploi	Part du secteur public dans l'emploi	Part des femmes et des hommes dans le secteur public	
			F	H
1991	45,1%	45,7%	46,5%	53,5%
1994	46,3%	39,4%	50,1%	49,9%
1998	47,7%	29,3%	54,6%	45,4%

Source : GUS, 1997, 1999 ; cité par Ingham, Ingham, 2001, p.51.

La seconde tendance liée à l'explosion du secteur privé a été le recours, chez plusieurs millions de personnes, à l'auto-emploi dont nous venons de décrire les caractéristiques. Le passage à l'économie de marché s'est ainsi traduit par l'apparition d'une nouvelle catégorie de travailleurs, désormais comptabilisée dans les statistiques, celles des personnes s'auto-employant et employant éventuellement d'autres personnes. Si globalement les hommes sont plus nombreux que les femmes parmi les auto-employés, l'importance des femmes dans cette forme d'emploi va croissant tout au long de la décennie 1990.

De 1985 à 1998, le nombre de femmes entrepreneurs quintuple, tandis que le nombre d'hommes entrepreneurs ne fait que doubler (Leven, 2008, p.130). Alors que

⁵⁴⁰ GUS, 1997, 1999 ; cité par Ingham, Ingham, 2001, p.51.

seulement 3,7% des femmes travaillant en 1989 sont des entrepreneurs, elles sont 7,5% en 1991 et 22% en 1995 (Lisowska, 1995, p.10). En 1997, en moyenne une femme sur cinq qui travaille est entrepreneur (Mroczkowski, 1997, p.86). En 2001, les femmes représentent 37,6% des auto-employés, soit l'un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE (OCDE, 2002, p.246)⁵⁴¹.

La part de l'auto-entrepreneuriat dans l'emploi est beaucoup plus élevée à la campagne qu'en ville : en 1995, respectivement 15% des hommes et 8% des femmes s'auto-emploient en milieu urbain, tandis que l'auto-emploi représente 43% de l'emploi en milieu rural (Kotowska, 2001, p.98 ; Lisowska, 1995, p.10)⁵⁴². En 2000, les femmes représentent 33% de l'auto-emploi en milieu urbain, et 39% en milieu rural (Lisowska, 2000, p.2).

La plupart des entreprises fondées par des femmes et fonctionnant au milieu des années 1990 agissent dans le commerce de détail, dans l'agriculture et dans la petite production (Mroczkowski, 1997, p.86). Au début des années 2000, ce sont le commerce et la réparation, l'hôtellerie et la restauration, l'immobilier et les services aux entreprises qui représentent l'essentiel des entreprises dirigées par des femmes (GUS, 2007, p.169). La plupart des femmes fondant leur entreprise durant les années de transformation sont âgées de 30 à 59 ans et disposent d'un niveau d'études plutôt élevé. Une part importante d'entre elles, par ailleurs, dispose d'une expérience d'emploi de plusieurs années qu'elle a acquis dans une entreprise d'Etat avant la chute du communisme.

La principale raison du succès de l'auto-entrepreneuriat chez les Polonaises dans les années 1990 est le manque d'emploi sur le marché du travail « classique » ou la crainte de perdre son emploi. Plus que les hommes, les femmes redoutent d'être licenciées, notamment dans les entreprises appartenant jusqu'alors à l'Etat, et se montrent conscientes des possibilités limitées qui s'offrent à elles en cas de licenciement (Lisowska, 1995, p.11). En 1995, le peu d'opportunités sur le marché du travail est une raison pour 35% des femmes et 27% des hommes de fonder leur propre

⁵⁴¹ En 2001, d'après la liste fournie par l'OCDE, trois pays présentent un taux de femmes parmi la population qui s'auto-emploie supérieur à celui de la Pologne : le Portugal (39,9%), le Canada (38,6%) et les Etats-Unis (38,1%). En France, le taux s'élève alors à 32,7%, il s'élève à 28% en Hongrie, 27,4% en République tchèque, 26% au Royaume-Uni et 20,1% au Danemark (OCDE, 2002, p.246).

⁵⁴² La part des employeurs demeure toutefois deux fois plus élevée en ville (5%) qu'à la campagne (2%) (Lisowska, 1995, p.10). Autrement dit, les entreprises fondées en milieu rural constituent essentiellement de l'auto-emploi au sens strict du terme.

entreprise (Lisowska, 1995, p.11). Si pour la plupart des femmes il s'agit également d'accéder à l'indépendance financière et à de meilleurs salaires, il est clair que l'auto-emploi, durant les années de transformation, est pour les femmes - davantage encore que pour les hommes - un moyen d'éviter ou de fuir le chômage :

« Le *self-employment* [...] est souvent présenté comme une alternative au chômage, notamment dans le cas des femmes auxquelles nombre d'associations proposent des formations et de l'aide pour « s'installer à leur compte » » (Portet, 2004, p.132).

L'auto-emploi agit comme porte de sortie du chômage autant pour les femmes éduquées que pour celles disposant d'un faible niveau d'études.

Ceci dit, de manière générale, l'entrepreneuriat est promu dans et depuis les années 1990 en Pologne comme « la » solution contre le chômage. Le versement de subventions à la création d'entreprises fait partie des compétences des bureaux locaux du travail dès 1989. Néanmoins, ce ne sont pas les dispositifs existants dans les bureaux du travail qui motivent les personnes fondant leur entreprise, ces dispositifs restant très limités, à l'instar des mesures actives de politique d'emploi. Au contraire, les études datant des années 1990 suggèrent plutôt que les politiques gouvernementales d'alors représentent une barrière au développement des entreprises (Mroczkowski, 1997, p.86-87), ou mentionnent le manque d'informations et de formations pour les personnes souhaitant se lancer dans cette forme d'emploi (Lisowska, 1995, p.11). Les femmes disposant d'un niveau d'études peu élevé, vivant en milieu rural ou dans des petites villes sont particulièrement concernées par le manque d'accès au savoir, à l'information et au crédit (Lisowska, 1995, p.11-12 ; Mroczkowski, 1997, p.90). Il faut attendre 1999 pour que le gouvernement polonais d'alors, dirigé par Jerzy Buzek dans le cadre de la coalition de droite AWS-UW (Action électorale Solidarność – Union de la Liberté) adopte une loi destinée à faciliter le fonctionnement et le développement des petites et moyennes entreprises (PME), notamment via l'accès à l'information, au savoir-faire et au conseil⁵⁴³, tandis que les premiers programmes gouvernementaux de soutien aux PME ont été lancés à partir de 1995⁵⁴⁴. L'encouragement à l'entrepreneuriat va dans le sens de l'incitation

⁵⁴³ Loi du 19 novembre 1999 : loi sur l'activité économique (Dz.U. 1999 n°101 poz. 1178).

⁵⁴⁴ Le premier programme de soutien aux PME, réalisé entre 1995 et 1997, s'est traduit par la mise en place des premiers fonds locaux et régionaux attribuant des garanties de crédit aux PME, suite à l'établissement en 1994 d'un fonds national d'attribution de crédits à ce type d'entreprises. Ce premier programme est suivi d'un second, entre 1999 et 2002, axé sur la compétitivité, les capacités d'exportation et les investissements dans le secteur des PME. Au niveau institutionnel, ce programme est soutenu par l'Agence polonaise de développement de l'entrepreneuriat (PARP), créée en 2001. En 2002, le gouvernement polonais, formé de la coalition de gauche SLD-UP-PSL (Alliance de la gauche démocratique, Union du travail, Parti paysan), poursuit son soutien aux PME à travers le programme « Avant tout l'entrepreneuriat », dans le cadre d'une stratégie économique nationale intitulée « Entrepreneuriat – Développement – Travail » (Archives de l'Office du Comité d'Intégration européenne : <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl>).

à l'initiative et à la prise en charge individuelle, mentionnée au début du chapitre I, comme corollaire du désengagement de l'Etat. Il va dans le sens, également, de la promotion d'un individu « actif », autonome et responsable, à l'inverse de l'individu « passif »⁵⁴⁵ perçu comme dépendant et adoptant une attitude de réclame vis-à-vis de l'Etat, tout en travaillant au noir éventuellement.

Le contexte économique a pu agir comme frein au développement de l'entrepreneuriat pour les femmes comme pour les hommes : en 1995, Lisowska souligne le « chaos économique » des premières années de transformation et le développement d'un capitalisme sauvage agissant dans l'illégalité, essor lié à l'absence ou à l'instabilité des mesures fiscales et à l'accès limité au crédit pour les entrepreneurs (Lisowska, 1995, p.12). Dans la voïvodie de Łódź, ce capitalisme sauvage s'est traduit par la multiplication de petits ateliers de couture qui ont poussé tout autour de la ville comme suite à la fermeture des entreprises d'Etat.

Enfin, si la barrière économique et celle de l'éducation se posent aux hommes et aux femmes, des barrières sociales expliquent et freinent en même temps l'entrepreneuriat féminin. Conformément au stéréotype en vigueur selon lequel la femme est responsable du foyer, l'auto-emploi a pu apparaître pour les femmes comme un moyen de combiner plus sagement emploi et obligations familiales, les possibilités de conciliation s'étant considérablement amoindries tandis que le travail féminin « hors de chez soi », popularisé par l'ancien système, est resté une norme de référence. En même temps, les femmes ont pu être considérées, du fait de leurs responsabilités familiales et domestiques, comme étant moins prédestinées au management et à la créativité dans le nouveau contexte économique (Lisowska, 1995, p.11).

Malgré leur part croissante dans l'auto-emploi, donc, les femmes ont moins contribué à l'essor du secteur privé non agricole que les hommes, les barrières à l'entrée les affectant davantage.

⁵⁴⁵ Ici il s'agit du sens premier de la passivité, et non pas uniquement d'inactivité professionnelle. Parmi les individus considérés dans l'opinion publique comme passifs se trouvent aussi bien des chômeurs « qui ne font pas l'effort de chercher un emploi » (notamment parce qu'ils travaillent au noir) mais s'inscrivent au registre du chômage pour percevoir des allocations, que des individus tombés dans le chômage de longue durée par exemple et qui se retrouvent parmi les clients de l'aide sociale. Une partie d'entre eux est perçue comme « profitant » du système et ne souhaitant pas réellement sortir de sa situation.

2.3. Travail féminin et explosion du secteur informel

Durant les années 1990, le travail non déclaré (*praca nierejestrowana*) a pris une ampleur considérable et est devenu un phénomène courant, bien qu'il soit difficile à estimer précisément. Son rôle économique et social s'est avéré déterminant dans les pays en transformation. En Pologne, on estime en 1993 que l'économie informelle contribue au PIB à hauteur de 20-25% (Mroczkowski, 1997, p.85⁵⁴⁶). Environ un tiers des chômeurs officiellement enregistrés travaillent dans le secteur informel, les revenus tirés du travail non déclaré représentant alors 14% du revenu individuel moyen (Mroczkowski, 1997, p.85⁵⁴⁷).

En 1995, le nombre de personnes travaillant dans la « sphère grise » (*szara strefa*)⁵⁴⁸ est estimé à 2,199 millions, en 1998, à 1,431 million, et en 2004, à 1,317 million (GUS, 2011, p.15). Bien que s'étant réduit, le phénomène demeure donc significatif au moment de l'entrée de la Pologne dans l'UE, puisqu'il concerne cette année-là plus de 9,6% de la totalité des actifs occupés (GUS, 2005, p.15).

L'importance que revêt l'emploi informel en tant que source de revenus croît entre 1998 et 2004, reflétant bien les difficultés que connaît alors le marché du travail : en effet, le taux de chômage entre 1998 et 2003 est multiplié par deux, passant de 10,4% à 20%. Simultanément, le travail informel en 2004 est devenu la source principale de revenu pour 829.000 personnes, soit pour la plupart des personnes concernées par l'activité informelle, tandis qu'en 1998 il représentait, pour la majorité, une source complémentaire de revenu (GUS, 2005, p.15). Le travail informel implique toutes les générations et tous les niveaux d'instruction, les habitants ruraux comme les urbains (la répartition entre ces derniers étant égale : le travail informel est rural à 48%, urbain à 52% ; GUS, 2005, p.17). Il représente néanmoins une source importante d'emplois, voire l'unique source d'emploi pour les personnes à faibles qualifications, qui en échange se voient proposer des revenus minimes (SPO RZL, 2004, p.98).

⁵⁴⁶ D'après Golebiowski, Janusz. « The informal economy, the case of Poland », *World Economy Research Institute*, Varsovie, 1994.

⁵⁴⁷ Idem.

⁵⁴⁸ L'Office national des statistiques (GUS) utilise indifféremment les termes de « travail non déclaré » (*praca nierejestrowana*), « travail au noir » (*praca na czarno*) ou encore de « sphère grise » (*szara strefa*). Selon Portet (2005), une distinction doit être établie cependant entre les deux premiers termes et le troisième. Le travail au noir ou non déclaré se rapporte à une situation dans laquelle les entreprises emploient des travailleurs sans les déclarer, ce qui ne représenterait pas la majorité des cas ; à l'inverse, la « sphère grise » serait très répandue dans le privé. Cette pratique consiste, pour une entreprise, à ne déclarer qu'une partie du salaire d'un ou de plusieurs employés, le reste du revenu leur étant versé en sous-main. Elle permet ainsi à l'entreprise d'alléger ses cotisations sociales (Portet, 2005, p.289).

Les femmes sont moins nombreuses dans le travail informel que les hommes : elles représentent 36% environ des travailleurs informels en 1994 (Mroczkowski, 1997, p.85⁵⁴⁹), et 37% dix ans plus tard (GUS, 2005, p.22). Elles sont cependant plus nombreuses que les hommes dans la classe d'âge la plus jeune (15-24 ans) et la plus âgée (60 ans et plus), classes qui sont touchées respectivement par le chômage et le retrait anticipé du marché du travail. Au total, cependant, 68% des femmes travaillant dans le secteur informel ont moins de 45 ans en 2004, contre 66% des hommes (GUS, 2005, p.22). Les emplois informels des femmes consistent alors principalement en du jardinage (un cinquième des femmes travaillant dans l'informel), des services de voisinage (15%), de la garde d'enfants ou de personne âgée (12%), de la couture (10%), des services domestiques ou encore du commerce (9% chacun) (GUS, 2005, p.23) ; les hommes, eux, sont principalement employés dans le jardinage également, les services de voisinage, puis dans la construction et les services d'installation ou de réparation. En moyenne, les deux types de travaux les plus courants – jardinage et services de voisinage – sont l'apanage des milieux ruraux, dans lesquels ils représentent respectivement plus de 25% et 20% du travail informel (GUS, 2005, p.19). Entre 2007 et 2013, de nombreux projets du FSE offrent des formations justement dans ces types de secteurs.

Pour les femmes comme pour les hommes, les travaux informels sont le plus souvent de courte durée (jusqu'à cinq jours par mois), la durée moyenne du travail informel au cours de l'année 2004 s'élevant à 36 jours chez les femmes, 35 chez les hommes (GUS, 2005, p.16 et 24). De manière générale, la durée des emplois informels augmente en période estivale, entre juin et septembre, témoignant d'un phénomène à caractère fortement saisonnier.

Enfin, dans l'opinion générale, chez les hommes et encore davantage chez les femmes, les deux principales raisons poussant les individus à prendre un emploi informel est encore une fois, le manque d'emploi à disposition et l'insuffisance de revenu (GUS, 2005, p.25). Cette opinion a perduré jusqu'à nos jours⁵⁵⁰ et confirme que le « travail au noir » (*praca na czarno*) est une caractéristique incontournable du marché du travail polonais. Initialement « toléré » par les gouvernements en tant que

⁵⁴⁹ D'après Kotowska, Irena. « Discrimination against women on the job market in Poland in 1990-1992 », *Praca i Zabezpieczenie społeczne*, n°4, 1993.

⁵⁵⁰ Ce fait est confirmé par l'enquête du GUS réalisée en 2011 sur le travail non déclaré 2010. Le travail au noir reste lié au manque d'emploi et à l'insuffisance de revenu pour la majorité des personnes interrogées (GUS, 2011, p.16).

souape de sécurité face au chômage, l'emploi informel est devenu une source de préoccupation si l'on en croît les programmes pour l'emploi élaborés à partir des années 2000, tels que le premier programme du FSE, SPO RZL 2004-2006 (SPO RZL, 2004, p.98).

2.4. Evolution des conditions de travail et essor limité du travail à temps partiel

L'évolution des conditions de travail vers toujours de plus de flexibilisation est une autre caractéristique majeure de l'emploi depuis les années 1990. Cette évolution est conforme aux ambitions de politique sociale formulées par le premier gouvernement postcommuniste dès 1990-1991 et évoquées au début du chapitre I et pour ce cas précis, ces ambitions n'ont jamais été démenties et la plupart des employeurs en profite largement. Les contrats et les temps de travail sont le principal axe par lequel l'emploi se dé-standardise, malgré les dérives que cela suscite. Ces exigences nouvelles et extrêmes du marché du travail ont été fréquemment évoquées par nos acteurs.

Pour autant, le temps partiel, qui compte parmi les formes souples d'emploi, demeure impopulaire et principalement subi, sauf pour certaines classes d'âge ; il est perçu, du reste, comme étant à l'opposé de l'individu actif, rentable et dévoué corps et âme à son travail qu'exigent les employeurs, surtout dans le privé. Pour les femmes, le temps partiel n'est pas une norme d'emploi et encore moins un moyen d'articuler convenablement travail et responsabilités familiales.

2.4.1. Dé-standardisation et flexibilisation de l'emploi

Les femmes ne sont pas épargnées par l'évolution des conditions de travail et par la « déstandardisation » de l'emploi (Portet, 2005, p.275), qui prend désormais des formes multiples et surtout dans le secteur privé. Cette évolution se manifeste entre autres par l'apparition et la multiplication des types de contrats en lieu et place du contrat de travail classique, à temps plein, qui était la norme sous le communisme. En particulier, les années 1990 voient croître les contrats courts, qui de 4,5% de l'ensemble des contrats en 1987 en représentent près de 21% en 2003 (Portet, 2005, p.275) ; elles voient se développer, également, toutes sortes de « contrats civils » qui ne sont pas régis par le Code du travail mais par le Code civil et permettent donc aux employeurs d'en éviter les règles : en particulier, le contrat de mandat (*umowa*

zlecenie) et le contrat à la tâche ou à objet défini (*umowa o dzieło*) deviennent monnaie courante et font directement concurrence au contrat de travail classique (*umowa o pracę*). Quant à l'auto-emploi, également basé sur un contrat civil, il est particulièrement populaire. Le recours à ces contrats en dehors du champ d'application du Code du travail répond avant tout à une logique financière et de flexibilité chez les employeurs, ainsi que d'un désir de contourner la loi au maximum, à l'instar de ce qui se produit en Grande-Bretagne :

« [...] it is with a very British logic that Poland is diversifying its forms of employment by replacing the contracts of employment with a whole series of atypical employment forms rather than by multiplying the types of contract of employment following the French model. Use of the civil contract is mainly based on a desire to circumvent the law » (Portet, 2005, p.284).

Ce contournement de la loi recherché par de nombreux employeurs est cependant légal. Du reste, la multiplication des types de contrats s'accommode bien du besoin des populations de cumuler les emplois, et donc les heures de travail, afin de gagner davantage de revenus.

Le temps de travail lui-même a subi des modifications. Globalement, tout d'abord, le temps de travail hebdomadaire s'est allongé : en 1992, 7,7% des employés à temps plein travaillent plus de 48 heures par semaine, la majorité des employés (67% environ) travaillant entre 40 heures et 42 heures. En 2001, la part des personnes travaillant entre 40 heures et 42 heures par semaine est tombée à 65%, tandis que celle des personnes employées à plus de 48 heures par semaine atteint presque 12% (Portet, 2005, p.293). Chez les personnes qui cumulent plusieurs emplois, la norme hebdomadaire de travail est de quasiment 50 heures ; elle est de quasiment 56 heures chez les personnes qui travaillent à leur compte sans employer personne d'autre (Portet, 2005, p.293). Ce n'est qu'en 2003 que la norme de 40 heures de temps de travail hebdomadaire, cinq jours par semaine, entre en vigueur ; elle remplace celle de 42 heures, qui datait alors de 1984 et avait elle-même succédé à celle de 46 heures, en vigueur depuis l'avant-guerre. En 2004, cependant, le temps de travail hebdomadaire moyen en Pologne s'élève toujours à 40,9 heures (Portet, 2005, p.292). Selon des données du troisième trimestre de 2005, les femmes travaillent en moyenne 39,3 heures par semaine, les hommes travaillant 45,5 heures (TNS OBOP, 2006, p.24).

Par ailleurs, le temps de travail s'est considérablement flexibilisé depuis les années 1990. Sont apparus en effet différents types de temps de travail régis par le Code du travail, dont le travail le week-end ou encore le travail posté, ce dernier étant devenu

la norme dans de nombreuses entreprises, par exemple dans la distribution ou dans les entrepôts. En 2004, le travail posté est la norme chez 18,5% des femmes et 21% des hommes ; le travail le samedi est une habitude pour 28% des hommes et 23% des femmes environ, tandis que le travail le dimanche l'est pour 14% des hommes et 12% des femmes environ (TNS OBOP, 2006, p.28). En outre, plus de 44% des hommes et 34% des femmes travaillent parfois le samedi, près de 20% des femmes et 25% des hommes travaillent parfois le dimanche (TNS OBOP, 2006, p.28).

Cette flexibilisation générale du temps de travail s'accompagne d'un recours massif aux heures supplémentaires de la part des employeurs ainsi qu'aux heures « atypiques » de travail, sans aucune compensation pour les salariés souvent. En 2004, 11% des femmes et près de 15% des hommes ont pour habitude de travailler le soir, tandis que respectivement 29% et près de 39% des femmes et des hommes travaillent parfois le soir (TNS OBOP, 2006, p.28). La flexibilisation intervient dans le cadre d'une disponibilité extensive exigée par les employeurs. Celle-ci, formulée au niveau des offres d'emploi, devient une valeur en vogue chez les employeurs, qui la conçoivent presque comme une compétence et y voient un reflet de la motivation et de l'engagement du salarié dans son poste.

Cette exigence en disponibilité est particulièrement difficile à remplir pour les mères de famille. Elle explique aussi que les femmes ne retrouvent pas leur poste après une période d'absence liée à la maternité. Lorsque, qui plus est, elles possèdent des contrats civils, une absence due à la maternité signifie généralement l'arrêt du contrat. Ainsi, les nouvelles exigences posées aux salariés dans un contexte de déstandardisation et de flexibilisation accrue de l'emploi entrent en conflit avec les responsabilités familiales des femmes, ces dernières exigeant également une grande disponibilité, tandis que les possibilités de garde extérieures sont limitées. Ces pressions de toutes parts ont deux principales conséquences : tout d'abord, elles obligent les jeunes femmes à faire un choix entre emploi et famille, la conciliation étant impossible ; ensuite, elles incitent les femmes à rechercher des emplois dans les secteurs les moins soumis aux pressions en temps et en flexibilité des horaires, offrant les conditions de travail les plus stables et une plus grande sécurité de l'emploi, et se montrant les plus conciliants face aux absences éventuelles liées à la famille. En final, la flexibilisation générale de l'emploi oriente les femmes encore davantage vers le secteur public, renforçant en conséquence la ségrégation

horizontale du marché du travail. Ce mécanisme est d'autant plus important que le temps partiel n'est pas un phénomène très répandu dans l'emploi féminin en Pologne.

2.4.2. Timide émergence du temps partiel

Nous avons souligné, dans le chapitre III de la partie I, à quel point la Pologne comme les ex-démocraties populaires divergeait sur ce point des pays occidentaux. S'il existe différents types de temps partiel en Europe occidentale au début des années 1990 et que cette forme d'emploi peut être, dans certains cas, synonyme de précarité, il n'empêche que le temps partiel est devenu une caractéristique majeure de l'emploi féminin dans ces pays. Au contraire, le temps partiel n'a jamais été populaire en Pologne, auprès des femmes comme des employeurs du temps du communisme, malgré les incitations à y recourir opérées par l'Etat dans les années 1970. L'Etat avait en effet instrumentalisé cette forme d'emploi, sous couvert de permettre aux femmes de mieux concilier travail et famille, en réalité pour améliorer la qualité des services dans des secteurs par ailleurs très féminisés.

Après la chute du communisme, le recours au temps partiel augmente en Pologne, mais légèrement. Certes, il n'est plus un phénomène marginal, mais il demeure bien en-deçà de la moyenne européenne. D'où, encore une fois, un décalage par rapport à la norme en vigueur dans l'UE : le temps partiel en Pologne ne concerne pas plus de 10% de l'ensemble des travailleurs, contre 17% à 20% dans l'UE-15 en moyenne à la fin des années 1990. A partir de 1997 et jusqu'aux années 2000, le pourcentage de temps partiel dans l'emploi total chez les femmes comme chez les hommes en Pologne reste globalement stable. Chez les premières, il passe de 11,9% en 1997 à 12,5% en 2004 ; chez les seconds, il demeure au taux de 7,1% ces deux années⁵⁵¹. La différence entre hommes et femmes est nettement plus minime qu'en moyenne dans l'UE-15 : en 1997, le taux moyen de temps partiel chez les femmes y est de 32,1%, contre 5,3% chez les hommes ; en 2004, ces taux s'élèvent respectivement à 34,9% et 6,6%⁵⁵². Autrement dit, tandis que le temps partiel est une forme d'emploi particulièrement féminisée dans la plupart des pays de l'UE, ce n'est pas le cas en

⁵⁵¹ Eurostat, 2013. Pour la majorité des femmes en 2004, par ailleurs, ce temps partiel consiste en une réduction des heures journalières de travail ; pour une moindre part d'entre elles, il consiste en une réduction à la fois du nombre d'heures journalières de travail et du nombre de jours dans la semaine (TNS OBOP, 2006, p.26).

⁵⁵² Eurostat, 2013.

Pologne. En 2003, en Pologne, « seulement » 58,2% des actifs à temps partiel sont des femmes, contre 80% en moyenne dans l'UE en 2002 (Portet, 2004, p.127-128)⁵⁵³.

Le taux d'emploi à temps partiel moyen chez les femmes dans l'UE-15 masque des réalités et des chiffres très différents, qui permettent de classer les pays en plusieurs groupes, ce que nous avons également présenté à la fin de la partie I sur la base des travaux de M.Marvani (2006). Au début des années 2000, ces différences demeurent très marquées. Dans les pays du sud, le temps partiel n'intervient toujours que dans une moindre mesure par rapport au reste de l'UE, même si les taux ont augmenté dans trois des pays considérés : en Espagne et en Italie, le temps partiel féminin avoisine les 17% en 2000 ; au Portugal, 14% environ. La Grèce se détache avec un taux beaucoup plus faible, de moins de 8%⁵⁵⁴. Dans les pays dans lesquels le temps partiel a accompagné voire permis l'entrée des femmes dans l'emploi, en l'occurrence aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne et en Allemagne, les taux ont également progressé : alors qu'il représentait près de 53% de l'emploi féminin au Pays-Bas en 1989, le temps partiel en représente 70% en 2000, et près de 75% en 2004, ce pays battant tous les records dans l'UE. En Grande-Bretagne, le temps partiel représente plus de 43% de l'emploi féminin au début des années 2000, contre 40% environ dix ans auparavant. Enfin, en Allemagne le temps partiel s'est fortement accru dans l'emploi féminin, passant de 27% en 1989 à près de 38% en 2000 et plus de 41% en 2004⁵⁵⁵. Dans les pays scandinaves, les taux de temps partiel féminin dépassent désormais les 30% voire les 40% mais la tendance est à une légère baisse : au Danemark, le temps partiel est passé d'environ 31% de l'emploi féminin en 1989 à 35% environ en 2000, avant de diminuer légèrement ; en Suède, il a également connu des fluctuations, passant de 26% en 1989 à plus de 44% en 1997 puis 36% en 2000 ainsi qu'en 2004⁵⁵⁶. Enfin, en France et en Belgique, pays dans lesquels le temps partiel est apparu initialement comme remède au chômage des femmes, le temps partiel a également pris de l'ampleur : dans le premier cas, de 21% environ de l'emploi féminin en 1989,

⁵⁵³ D'après Eurostat. « Labour Focus Survey – Principal results 2001, Candidates countries », *Statistics in Focus*, n°20, 2002.

⁵⁵⁴ Eurostat, 2013.

⁵⁵⁵ OCDE, 1999, Eurostat, 2013.

⁵⁵⁶ Ibid. A noter qu'au sein des pays scandinaves, la Finlande fait exception avec des taux oscillant aux alentours de 16-17% sur la période 1997-2004.

il passe à près de 31% en 2000 ; dans le second cas, il passe de 29,5% en 1989 à près de 40% en 2000⁵⁵⁷.

Les taux constatés en Pologne et dans les autres pays d'Europe centrale et orientale désormais membres de l'UE sur la période 1997-2004 confirment l'inadéquation de ces modèles pour le cas des ex-pays communistes.

Taux d'emploi à temps partiel chez les femmes dans l'UE-15 et les PECO, 1997-2004

	1997	2000	2004
UE-15	32,1%	33,3%	34,9%
BULGARIE	-	-	3,1%
ESTONIE	11,7%	8,8%	9,5%
LETTONIE	-	11,6%	12,6%
LITUANIE	-	10,1%	10,2%
HONGRIE	5,3%	5,0%	6,0%
POLOGNE	11,9%	12,1%	12,5%
REP. TCHEQUE	9,7%	8,9%	7,9%
ROUMANIE	15,6%	16,0%	9,6%
SLOVENIE	8,6%	6,9%	10,7%
SLOVAQUIE	-	2,9%	4,0%

Source : Eurostat, 2013.

L'inadéquation par rapport aux modèles occidentaux ne tient pas uniquement aux chiffres, mais à la signification attachée au temps partiel. En Pologne, pour les individus en général, le peu d'attrait que suscite ce type d'emploi tient à l'insuffisance de revenus qui en découle, qui plus est lorsqu'il convient d'engager également des moyens pour le transport et éventuellement la garde d'enfants. Pour une personne seule, le temps partiel ne suffit pas à couvrir l'ensemble des dépenses et des besoins les plus élémentaires, les revenus étant à peine plus élevés que les minima sociaux. Pour un couple, le temps partiel s'envisage principalement comme un complément de revenu, et non pas comme un revenu principal. Il peut donc être utilisé dans le cadre d'un second emploi. Au début des années 2000, peu de personnes ont pour revenu exclusif un salaire tiré d'un temps partiel (Portet, 2005, p.308-310), du fait de l'insuffisance de revenu. Dans cette configuration, le temps partiel n'est pas tellement un marqueur de différenciation entre hommes et femmes, mais plutôt entre ceux qui disposent d'un « vrai » emploi et ceux qui vivent d'allocations diverses, ou bien travaillent au noir. Pour les personnes vivant ainsi de revenus transferts (chômeurs, handicapés, retraités, etc.), et qui représentent l'essentiel des travailleurs à temps partiel, celui-ci n'est pas un choix pour autant mais quelque chose de subi, qui témoigne des insuffisances du marché du travail autant que de l'inefficacité des institutions et des prestations sociales.

⁵⁵⁷ OCDE, 1999, Eurostat, 2013.

« This type of employment is taken on by those who are ill-served by social policy and welfare services. Before being a sex marker, part-time work tends to correlate with financial dependence on the state, family, charity, solidarity, but also to the ones who from time to time offer a little more or less legal work. Only 3 per cent of part-time workers declare having an additional job, but we assume that this is underreported and that figures far from correspond to the reality of the grey economy in which part-time workers [...] seem active agents » (Portet, 2005, p.310).

Le temps partiel demeure donc impopulaire et involontaire. Dans le cadre de la disponibilité extensive exigée des salariés, soulignée plus haut, le temps partiel pour les employeurs est synonyme de manque d'engagement dans le travail voire de paresse⁵⁵⁸ ; il n'est pas perçu comme une source de flexibilité dans la gestion de la main d'œuvre, aussi les employeurs lui préfèrent-ils d'autres modes de gestion des ressources humaines, tels que les heures supplémentaires, les contrats à durée déterminée, la polyvalence ou encore le recours à la sous-traitance (Portet, 2005, p.311).

S'agissant des classes d'âge, deux catégories recourent très souvent au temps partiel en Pologne : les retraités et les personnes les plus jeunes. Pour les premiers, il s'agit de la continuité d'une pratique initiée dans les années 1980, quand pour pallier la pénurie de main d'œuvre en période de bouclage du Plan, les dirigeants d'entreprises ont pris l'habitude de maintenir des retraités en activité en les faisant travailler néanmoins à temps partiel⁵⁵⁹. Depuis, le maintien en activité chez les retraités s'est poursuivi, et est même devenu une nécessité compte-tenu de la faiblesse des retraites : au début des années 2000, 62% des retraités travaillent à temps partiel (Portet, 2004, p.129). Quant aux plus jeunes, il s'agit souvent d'étudiants pour qui ce type d'emploi est une transition vers un autre travail. L'importance du temps partiel chez les plus âgés et les plus jeunes témoigne de son rôle en tant que facteur favorisant l'insertion, le retrait ou le maintien dans l'activité professionnelle.

En revanche, contrairement à la pratique en vigueur dans la plupart des pays occidentaux, le temps partiel en Pologne n'est pas une manière de concilier travail et famille pour les femmes, malgré la pénurie en structures de garde d'enfants. Comme

⁵⁵⁸ Portet (2005) explique que c'est la référence à l'individu qui prime chez les employeurs en Pologne (et sans doute dans les autres PECO), référence liée aux faibles coûts du travail de manière générale et à la manière de calculer les effectifs de chaque entreprise ; à l'inverse, la norme de référence qui est prise le plus souvent à l'Ouest est le temps de travail : « Human resources directors take the individual, not working time as their frame of reference, in contrast to many Western European companies. This reference to the individual is linked to low labour costs, particularly in the case of unskilled work, but also the significant effects of headcount thresholds in Polish legislation, which do not distinguish between part-time and full-time workers in calculating the number of workers at a given firm » (Portet, 2005, p.310).

⁵⁵⁹ Drobic, Sonja. « Part-time work in Central and Eastern Europe », in Bloosfeld, Hans-Peter, Hakim, Catherine. *Between Equalization and Marginalization: Women working part-time in Europe and the USA*, Oxford University Press, 1997; cité par Portet, 2004, p.129.

dans les années 1970, le « prétexte » de pouvoir mieux concilier voire réconcilier vie professionnelle et vie familiale grâce au temps partiel rencontre peu d'écho : d'ailleurs, cette raison est invoquée par seulement 10% des femmes travaillant à temps partiel, d'après des données de 2004 (TNS OBOP, 2006, p.26). Plusieurs éléments explicatifs entrent en ligne de compte : tout d'abord, les femmes ont pris l'habitude, depuis longtemps, de travailler à temps plein ; de ce fait, la majorité d'entre elles, et encore davantage les femmes avec enfants, souhaitent un emploi à temps plein ; ensuite, pour les raisons financières évoquées précédemment, le temps partiel n'est pas satisfaisant pour les mères de famille, notamment des jeunes enfants : il n'empêche pas de devoir trouver des solutions de garde durant les heures de travail, tandis que le salaire perçu est insuffisant pour payer ces services ; en parallèle, la représentation entourant le rôle des mères dans l'éducation des enfants, en particulier durant leurs trois premières années, combinée au manque de crèches, incite les femmes à préférer dans l'absolu prendre un congé parental d'éducation (CPE) dans le cadre d'un temps plein, plutôt que de prendre un temps partiel. Dans la réalité, cependant, de plus en plus de femmes renoncent au CPE par crainte de perdre leur emploi. Pour autant, le temps partiel n'est pas perçu, chez les femmes elles-mêmes, comme une manière positive de continuer à travailler, au contraire :

« Part-time work would thus combine all the negative aspects of work, while reducing the positive aspects in terms of improvement of standard of living and career opportunities » (Portet, 2005, p.312).

En conséquence, il n'est pas étonnant que près de 30% des femmes travaillant à temps partiel subissent cette forme d'emploi, qu'elles ont été contraintes d'accepter à défaut d'avoir trouvé un autre travail (TNS OBOP, 2006, p.26).

A l'issue de cette seconde partie, comment envisager l'intervention du FSE à partir de 2004 ? Tout d'abord, nous observons que le « rattrapage » de la Pologne vers le modèle européen occidental s'agissant de la répartition de l'emploi entre secteurs est encore en cours lorsque le pays adhère à l'UE. La croissance des services est encore insuffisante notamment pour absorber la main d'œuvre féminine et la main d'œuvre rurale libérée de l'agriculture.

Dès lors, l'un des rôles du FSE sera de soutenir le développement de l'emploi tertiaire et des services, et notamment dans les zones rurales, parallèlement aux processus de sortie de l'agriculture. Que le processus de réduction du secteur primaire se fasse progressivement (petite agriculture dans les régions de l'Est) ou qu'au

contraire elle ait été brutale (liquidation des fermes d'Etat), l'enjeu du FSE est de permettre aux espaces ruraux de s'appuyer désormais principalement sur l'emploi non agricole.

En parallèle, le second enjeu du FSE est de réduire l'emploi informel. Deux moyens seront envisagés : celui des formations dans des domaines dans lesquels l'emploi informel est le plus prégnant (jardinage, garde d'enfants, construction, etc.) ou susceptible d'être appliqué, et celui de la création d'entreprise et de l'auto-emploi, qui visent à réduire voire à masquer le chômage mais aussi à réorienter une partie des activités informelles vers la légalité.

La dernière question soulevée ici, celle des conditions de travail, nous permettra de confronter les projets FSE tels qu'ils sont envisagés et la réalité des marchés locaux du travail, s'agissant de la qualité des emplois disponibles et de l'accès qui en est fait pour les femmes, sachant que le temps partiel, devenu une forme courante d'emploi féminin en Europe occidentale, n'en est pas une en Pologne. Pour autant, cette forme va être promue par les pouvoirs publics.

Comme nous l'avons aperçu déjà dans la première partie de ce chapitre, l'accès à l'emploi pour les femmes est certes conditionné par des éléments structurels, mais aussi par des facteurs idéologiques. Ces derniers ont fait l'objet de mesures de lutte contre la discrimination à l'encontre des femmes, conformément aux exigences européennes (transposition des directives) tandis que les mesures prises dans la politique d'emploi à l'égard des femmes croisent une approche néolibérale avec une approche plus traditionnelle et conservatrice. Dans tous les cas, le poids des idées demeure prépondérant dans l'adoption de toutes ces dispositions. La partie suivante aborde ces questions.

3. DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET PREMIERES MESURES DE POLITIQUE D'EMPLOI

Cette troisième partie aborde la question des discriminations qui entravent l'accès ou la mobilité des femmes sur le marché du travail ainsi que les mesures qui ont été prises par les autorités durant la période de transformation, qu'il s'agisse de mesures légales ou de mesures visant à augmenter l'emploi féminin. L'objectif de cette partie est de souligner le poids du facteur idéologique dans ces mesures.

Nous partons du constat d'un marché du travail toujours fortement segmenté (1), cette segmentation étant aussi bien horizontale que verticale. Sur ce point, la continuité avec le régime communiste est évidente. L'essor du secteur privé renforce même la féminisation de certains domaines d'activité, principalement dans le public, tandis que la libéralisation des pratiques dans l'emploi ne se traduit pas par un meilleur accès des femmes aux postes à responsabilités et les mieux payés. Enfin, le rétablissement du prestige professionnel en fonction du diplôme ne permet pas aux femmes d'obtenir une meilleure reconnaissance, qu'il s'agisse d'une reconnaissance de statut ou de salaire. Pour les femmes, l'adéquation entre les qualifications et les emplois accessibles est particulièrement problématique.

Cette situation inégalitaire est liée à un ensemble de discriminations qui s'expriment dans l'emploi, mais aussi dans le chômage, dans le travail informel, dans l'accès à la retraite, etc. Ces discriminations, que nous résumons dans le second paragraphe (2), sont liées à des représentations particulières qui imprègnent également les mesures législatives adoptées, qui n'en ciblent qu'un aspect particulier.

Dans l'emploi, les mesures nationales (3) ne ciblent pas spécifiquement les femmes initialement, qui s'insèrent donc dans les diverses cibles existantes. L'approche privilégiée pour l'emploi féminin est l'entrepreneuriat. A partir de 2000, avec le premier document stratégique inspiré par la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et qui cadrera l'intervention du FSE à partir de 2004, la reprise des normes européennes est plus évidente. Une cible est retenue – les (futurs) mères de famille –, et deux axes d'intervention sont envisagés : la conciliation travail-famille et l'incitation au temps partiel. En apparence conformes aux idées européennes, ces solutions s'inscrivent aussi dans une trajectoire nationale qui depuis la chute du communisme prend des accents à la fois néolibéraux et des accents conservateurs.

3.1. Un marché du travail toujours très segmenté

3.1.1. Renforcement et spécificité de la ségrégation horizontale en Pologne

Tout au long de la période communiste, le marché du travail, derrière des allures égalitaires, est demeuré très segmenté dans les pays d'Europe centrale et orientale. Comme dans les pays occidentaux, du reste, un mécanisme de ségrégation horizontale s'est perpétué, confinant les femmes dans les métiers dits « traditionnellement féminins », essentiellement dans le secteur des services. Incitées régulièrement à se

retirer du marché de l'emploi, les femmes en Pologne y ont souvent accédé par défaut, dans les secteurs les plus accessibles pour elles, par ailleurs délaissés par les hommes. Néanmoins, l'une des spécificités polonaises en la matière est la part importante des femmes présentes dans le domaine des institutions financières et des assurances, dont elles représentent plus de 83% des salariés en 1985. Leur part est également écrasante dans les services de santé et l'assistance sociale, l'éducation, la culture, ou encore le commerce. A l'inverse, les domaines de la construction et de la sylviculture sont fortement masculins.

La transition vers l'économie de marché est loin de remettre en cause la ségrégation horizontale, bien au contraire. En renforçant la féminisation du secteur public, elle renforce également la féminisation de certaines branches, en particulier l'éducation et la santé : entre 1993 et 1997, la part des femmes dans le domaine de la santé et de l'assistance sociale passe de 79,5% à 82,8%, celle de l'éducation, de 73,8% à 76,1% (UNECE, 1999, p.141). Dans l'intermédiation financière, la part des femmes augmente également de plus de 10% sur cette même période, passant de 58,2% à 70,3% selon l'UNECE (1999, p.141)⁵⁶⁰. En 2003, ces trois secteurs demeurent les plus féminisés : on compte ainsi 412 femmes pour 100 hommes dans la santé et l'assistance sociale, 337 femmes pour 100 hommes dans l'éducation, et 243 femmes pour 100 hommes dans l'intermédiation financière (GUS, 2004, p.5). Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration est également dominé par les femmes dès les années 1990, puisqu'elles en représentent plus de 66% des effectifs ; le domaine du commerce et des services de réparation reste également un secteur d'emploi pour les femmes, qui constituent entre 51% et 52% des effectifs environ [voir tableau ci-dessous]. En final, il n'existe donc pas de changement notable en termes de féminisation des secteurs d'activité, si ce n'est l'apparition de l'hôtellerie et de la restauration, secteur qui s'est développé à la faveur de l'essor du secteur privé. De même, les domaines les plus masculins demeurent la construction, l'industrie minière et la pêche.

⁵⁶⁰ Selon les sources, les chiffres peuvent varier assez significativement. Néanmoins, ce sont moins les chiffres exacts qu'il convient de retenir, que la tendance à la hausse qui s'opère.

Part de l'emploi féminin dans l'emploi total et dans les différents domaines d'activité en Pologne en 1995, 2000 et 2005

	1995	2000	2005
EMPLOI TOTAL	46,2%	47,2%	45,9%
Agriculture, chasse et sylviculture	47,0%	49,7%	43,6%
Pêche	11,8%	9,7%	13,0%
Industrie :	35,4%	33,8%	32,0%
- Industrie minière	11,4%	11,9%	11,0%
- Industrie manufacturière	39,3%	36,6%	34,4%
- Industrie de l'électricité, du gaz et de l'eau	22,5%	22,7%	21,6%
Construction	11,3%	11,4%	10,7%
Commerce et réparation	52,0%	51,9%	51,5%
Hôtellerie et restauration	66,8%	66,1%	64,5%
Transport, entrepôts et communication	30,2%	29,2%	27,1%
Intermédiation financière	73,8%	69,8%	67,8%
Services immobiliers, location et services aux entreprises	45,8%	44,5%	45,5%
Administration publique, défense, sécurité sociale obligatoire	40,9%	44,9%	45,8%
Education	73,0%	73,2%	76,3%
Santé et action sociale	82,1%	82,5%	80,5%
Autres services collectifs, sociaux et personnels	50,5%	53,1%	53,3%

Source : GUS, 2007, p.170

3.1.2. Renforcement de la ségrégation verticale : maintien du « plafond de verre » et aggravation du *gender pay gap*

La transition vers l'économie de marché ne renverse pas non plus la ségrégation verticale qui s'est perpétuée en Pologne comme ailleurs durant toute l'ère communiste. Les femmes continuent de prédominer au sein des professions intermédiaires, selon la classification de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi que dans le personnel de services et chez les employés de bureau⁵⁶¹. En 1996 en Pologne, environ 20% des femmes font partie de la catégorie des « techniciens et autres personnels moyens », contre 9,5% des hommes ; 17% des femmes font partie des employés de bureaux, contre 4,7% des hommes ; près de 13% des femmes font partie des employés de « service de bureau », contre 4,3% des hommes ; 12% des femmes font partie de la catégorie des enseignants, contre 3% des hommes ; enfin, 8,7% des femmes appartiennent au groupe des employés dans les

⁵⁶¹ L'OIT hiérarchise les professions en neuf grands groupes : le grand groupe 1 rassemble les membres de l'exécutif et des corps législatifs, les cadres supérieurs de l'administration publique, les dirigeants et cadres supérieurs d'entreprise ; le grand groupe 2 rassemble les professions intellectuelles et scientifiques, le grand groupe 3 les professions intermédiaires ; dans le grand groupe 4 se situent les employés de type administratif, dans le grand groupe 5, le personnel des services et les vendeurs de magasin et de marché ; dans le grand groupe 6 se trouvent les agriculteurs et les ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche, dans le grand groupe 7 les artisans et ouvriers des métiers de type artisanal ; le grand groupe 8 rassemble les conducteurs d'installations et de machines et les ouvriers de l'assemblage ; le grand groupe 9 regroupe les ouvriers et les employés non qualifiés. Un groupe 0, enfin, englobe les forces armées (<http://laborsta.ilo.org/applv8/data/isco88f.html>).

services personnels et des vendeurs, contre 3,5% des hommes (GUS, 1999, cité par Centrum Praw Kobiet, 2003, p.70). A l'inverse, les hommes prédominent largement dans les professions ouvrières, notamment dans la métallurgie et la mécanique (près de 23% des hommes contre 1,2% des femmes), chez les opérateurs et les monteurs (20% des hommes, 5% des femmes) et enfin parmi le personnel technique moyen (6,7% des hommes, 4% des femmes) (GUS, 1999, cité par Centrum Praw Kobiet, 2003, p.70).

Les femmes sont également moins présentes dans les postes de direction. Au début de la transformation, on estimait qu'elles représentaient un peu moins de 30% de l'ensemble des dirigeants, tous niveaux confondus (Lisowska, 2009, p.19). En 1993, près de 87% des femmes se trouvent dans une position de « supervisée », c'est-à-dire dirigée par quelqu'un de plus haut placé. Seules 2% des femmes environ, contre 8% des hommes, supervisent des équipes de dix personnes et plus (Domański, 2001, p.121). La tendance déjà observée à la fin des années 1980 dans les pays d'Europe centrale et orientale se poursuit donc une fois les régimes socialistes tombés, la transition ne remettant pas en cause le phénomène du « plafond de verre ». La mobilité dans la hiérarchie professionnelle augmente pour les femmes dans les premières années de la décennie 1990, cependant cette hausse demeure plus faible que chez les hommes : entre 1988 et 1993, 7% des femmes environ changent de niveau de poste, contre 12% des hommes (Domański, 2001, p.123)⁵⁶². Autrement dit, la possibilité pour les femmes de grimper dans la hiérarchie est plus limitée.

Répartition femmes/hommes en fonction du nombre de personnes supervisées en 1993

Nombre de personnes supervisées	Bulgarie		Rép.Tchèque		Hongrie		Pologne		Russie	
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H
0	91,2%	85,8%	85,2%	75,2%	90,2%	80,8%	87,3%	77,4%	83,6%	74,1%
1-9	6,5%	7,7%	11,7%	15,2%	6,6%	10,9%	10,4%	14,2%	11,3%	12,1%
10 et plus	2,3%	6,5%	3,0%	9,6%	3,2%	8,3%	2,4%	8,4%	5,1%	13,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Domański, 2001, p.121

Au début des années 2000, la situation ne s'est guère améliorée. En 2002, les femmes occupent deux fois moins de postes à haute responsabilité que les hommes (35% des femmes contre 65% des hommes). La différence est la plus nette dans le privé, tandis

⁵⁶² Entre 1983 et 1988, les taux de mobilité dans la hiérarchie professionnelle étaient de 4,7% pour les femmes et 8,3% pour les hommes. Autrement dit, les hommes changeaient deux fois plus souvent de niveau d'emploi que les femmes (Domański, 2001, p.123).

que les entreprises dans lesquelles les femmes ont le plus chances d'obtenir des postes à responsabilité sont des entreprises du secteur public comptant moins de 100 salariés : c'est seulement dans ce type d'entreprises que les femmes sont plus nombreuses que les hommes aux fonctions les plus hautes⁵⁶³.

Les écarts de salaires, déjà notables dans les années 1980, se réduisent au début des années 1990 : de 73,7% du salaire mensuel moyen des hommes en 1985, les salaires féminins en Pologne passent à 79% en 1992 et en 1996 (UNICEF, 1999, p.33). Cette tendance au rapprochement durant les premières années de la transformation peut paraître surprenante, le passage à l'économie de marché signifiant l'accroissement des inégalités, dont les inégalités salariales, et de la stratification sociale. Malgré tout, les salaires féminins demeurent inférieurs d'au moins 20% aux salaires mensuels masculins. Dès lors, à l'instar de M. et H.Ingham et de H.Domański (2001), on peut affirmer que le *gender pay gap* est un phénomène insensible aux changements structurels et temporels et à la zone géographique concernée :

« The gender gap in earnings is perhaps the most widely used indicator of sex inequality on the labor market. As such, two constants merit special attention: first, the prevalence of the phenomenon is independent of economic, political and cultural context; second, the gap appears to be relatively immune to the passage of both time and legislation [...]. Despite some signs of a slight narrowing in the earnings gap in the OECD countries [...]»⁵⁶⁴, its presence remains an enduring sociological regularity » (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.11).

Le désavantage des femmes en termes salarial est plus prononcé dans le secteur public que dans le secteur privé, alors qu'elles sont majoritaires dans le premier. En septembre 1997, en effet, les salaires féminins s'élèvent en moyenne à 74,5% des salaires masculins dans le public, contre 81,5% dans le privé (Ingham, Ingham, 2001, p.59). C'est dans le secteur privé du commerce et de la finance que les chances pour les femmes de gagner quasiment autant que leurs collègues masculins sont les plus élevées.

Salaires féminins en pourcentage des salaires masculins dans quelques domaines d'activités, dans le public et le privé, sept.1997

	SECTEUR PUBLIC	SECTEUR PRIVE
TOTAL	74,5%	81,5%
Agriculture	88,9%	103,0%
Industrie minière	70,7%	76,7%
Industrie manufacturière	65,9%	88,4%
Construction	86,0%	86,2%
Commerce	90,5%	99,9%

⁵⁶³ Inspection générale du travail, 2005, p.4-5.

⁵⁶⁴ Entre 1990 et 2010, le *gender pay gap* dans les pays de l'OCDE s'est réduit de 9% (OCDE, 2012, p.74).

Restauration	79,4%	78,4%
Finance	95,0%	97,4%
Immobilier	74,4%	63,7%
Administration publique	85,8%	83,2%
Education	90,2%	94,1%
Santé	82,8%	80,8%

Source : Office national des statistiques (GUS). *Earnings distribution in national economy: september 1997*, Varsovie: GUS, 1998, p.88-92; cité par Ingham, Ingham, 2001, p.59.

Au début des années 2000, à poste équivalent, les femmes gagnent toujours moins que les hommes, la différence de salaires s'élevant en moyenne à 20%. La différence est particulièrement marquée chez les employés de niveau supérieur et les dirigeants, le salaire des hommes dans cette catégorie étant supérieur de 39,2% à celui des femmes en 2002 (SPO RZL, 2004, p.134).

La différence de salaires varie par ailleurs en fonction du niveau d'éducation. A la sortie du communisme, les femmes ont un niveau d'études globalement supérieur à celui des hommes. Cette tendance se poursuit dans les années 1990 : entre 1990 et 2007, le nombre de femmes suivant des études est multiplié par cinq (Siemieńska, 2009, p.306). En 1990, elles représentent plus de la moitié des étudiants, tous types d'études confondus. En 1998, 1,039 millions de femmes et 950.000 hommes disposent d'un niveau d'études supérieur ; 2,35 millions de femmes et 1,8 million d'hommes possèdent un niveau postsecondaire (*policealne*) et de type secondaire professionnel (*średnie zawodowe*) ; 681.000 femmes et 248.000 sont sortis du secondaire général (*średnie ogólne*). Pour autant, les salaires sont très différenciés entre hommes et femmes, la différence étant la plus frappante chez les personnes diplômées du supérieur et d'une école professionnelle de base (*zasadnicze zawodowe*).

Salaires moyens mensuels (en zlotys) en fonction du niveau d'étude, oct.2002

Niveau d'études	HOMMES	FEMMES	DIFFERENCE DE SALAIRE*
MOYENNE	2425,00	2015,79	20,3%
Supérieur	4139,54	2810,38	25,7%
Postsecondaire	2413,58	1920,76	25,7%
Secondaire professionnel	2309,93	1870,60	23,5%
Secondaire général	2292,91	2011,08	14,0%
Professionnel élémentaire	1774,92	1308,11	35,7%
Elémentaire ou moins	1830,04	1325,77	38,0%

Source : SPO RZL, 2004, p.134

*Salaire moyen masculin supérieur à x% du salaire féminin.

Ces différences témoignent de la non-reconnaissance du niveau éducatif des femmes dans l'emploi, contrairement à ce que la transition aurait pu laisser envisager initialement. En effet, avec le passage à l'économie de marché il était prévu que les salaires reflètent davantage le niveau d'études atteint et que la hiérarchie du prestige professionnel soit renversée au profit non plus des professions ouvrières, mais des professions supérieures⁵⁶⁵ ; théoriquement, dans ce cas-là, les femmes auraient dû gagner davantage que les hommes en moyenne, en raison de leur niveau d'instruction plus avancé. Cependant, si le « retour en salaire » du niveau d'éducation s'est effectivement accru, il n'a pas été favorable aux femmes pour autant. De fait, de nombreuses femmes sont contraintes d'accepter des postes moins bien payés que ce que leurs qualifications prévoient. Ce constat renvoie au phénomène multiple de discrimination dont les femmes ont été victimes après la chute du communisme sur le marché de l'emploi.

3.2. **Caractéristiques et dispositifs de lutte contre la discrimination à l'égard des femmes**

L'évolution de l'emploi féminin et ses caractéristiques suggèrent l'existence d'une discrimination significative à l'encontre des femmes. Résumons ici les différentes manifestations de cette discrimination.

Rappelons tout d'abord que celle-ci existait sous le communisme, sous couvert officiel d'égalité, mais que le passage à l'économie de marché l'a véritablement mise à jour, voire, en quelque sorte, a décomplexé le phénomène. Rappelons ensuite que cette discrimination est liée aux représentations qui entourent les rôles sociaux attribués aux hommes et aux femmes. Sur ce point, nous avons constaté à l'issue de notre première partie que le régime communiste n'avait pas inversé la tendance, les femmes continuant d'assumer l'essentiel des obligations domestiques et familiales. Tout en engageant femmes et hommes dans l'emploi salarié, en effet, l'Etat socialiste n'a pas modifié le « contrat de genre » existant. En Pologne, le maintien de la responsabilité des femmes dans la sphère privée est d'autant plus fort qu'il est lié à la symbolique de la « Mère polonaise » ainsi qu'à celle de la famille. Cette dernière,

⁵⁶⁵ Ainsi, en 1985 le salaire moyen des ingénieurs excédait d'environ 8% la moyenne nationale, tandis que les revenus dans le secteur financier étaient de 10% inférieurs à celle-ci. Après 1990, la tendance s'est inversée : les salaires dans le secteur financier étaient d'environ 48% supérieurs à la moyenne nationale en 1995, et de près de 80% en 2001 (Office national des statistiques. *Rocznik statystyczny* [Annuaire statistique], Varsovie : GUS, 1986, p.166-168 ; UNECE, 2003, p.207 ; cité par Leven, 2008, p.128).

considérée comme un espace sacré de par son rôle dans la préservation de la Nation et de ses valeurs, et conformément aux préceptes de l'Eglise catholique, est sortie quasiment indemne et victorieuse des quarante années de communisme, l'Etat-Parti ayant somme toute limité ses intrusions dans ce domaine. Le passage à la démocratie n'a fait que libérer les attitudes traditionnelles concernant les rôles de genre, qui, n'ayant jamais disparu en réalité, ont pu dès lors s'exprimer librement.

La discrimination qui se manifeste à l'encontre des femmes de manière visible durant la décennie de transformation est donc bien la continuité d'un phénomène existant depuis longtemps déjà. Comme le soulignent plusieurs auteurs, le socialisme aurait ainsi « préparé le terrain » aux différentes formes de discriminations et d'inégalités dont les femmes ont été victimes après 1989 :

« Socialism tended to prepare them for the least profitable and desirable positions in the post-1989 world – low-skilled industrial employment, professions in the low-paying education and health sectors or clerical jobs in state bureaucracies. Women participate in the workforce for less time and for less money, yielding them lower pensions and more economically precarious retirements » (Brunell, 2002, p.470).

F.Millard affirme à raison que ces manifestations remontent à un passé encore plus ancien :

« Both the socialist past and the pre-capitalist, pre-socialist past laid the paving stones for the construction of contemporary gender relations » (Millard, 1995, p.61). Malgré tout, sous le communisme la discrimination existante ne s'exprimait pas de manière ouverte, étant interdite par la loi.

A l'inverse, dans les années 1990, la discrimination dans la sphère de l'emploi s'exprime ouvertement de plusieurs manières et à plusieurs niveaux : elle s'exprime tout d'abord comme barrière à l'entrée sur le marché du travail (discrimination à l'embauche). Comme nous l'avons souligné précédemment, à cette époque les annonces d'emploi dans les bureaux du travail sont souvent genrées, précisant le sexe de la personne recherchée, le plus souvent uniquement des hommes⁵⁶⁶. Ces derniers sont particulièrement recherchés aux postes d'ingénieurs, de techniciens, de managers, tandis que les femmes le sont dans des professions telles qu'employées de bureau, secrétaires ou encore vendeuses (Wolchik, 1995, p.161). En outre, une part importante des annonces concerne des travaux publics, qui dans les faits sont attribués le plus souvent aux hommes. Cette différenciation des emplois selon le genre revient à attribuer aux femmes les emplois les moins valorisés :

⁵⁶⁶ En réalité il ne s'agit pas d'une nouveauté : des listes d'emploi différenciées selon les sexes avaient déjà été introduites dans les bureaux du travail à la fin des années 1950, dans le cadre de la recherche d'un « communisme national », qui, à l'opposé du stalinisme, prévoyait de faire revenir les femmes vers des métiers plus traditionnellement féminins et vers la sphère familiale.

« Many jobs are considered to be either 'men's jobs' or 'women's jobs' and this fact is often regarded as the key to the inferior position of women on the labor market. The truth is that a large proportion of 'women's jobs' are bad jobs; poorly paid, boring and dead-end » (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.9).

L'âge et l'apparence, combinés au genre, apparaissent également comme des facteurs de discrimination. S.L.Wolchik relate l'existence d'annonces recherchant des candidates « jeunes, attirantes et agréables », tandis que plusieurs cas de licenciements sont relevés à l'encontre de femmes âgées dans des magasins, une fois ceux-ci privatisés, pour remplacer ces femmes âgées par des plus jeunes. On exige parfois de ces jeunes femmes de porter des jupes courtes et des talons hauts, voire dans certains cas, d'accorder des faveurs sexuelles à des clients. De tels phénomènes sont fréquents dans le secteur privé (Wolchik, 1995, p.162). Les premières années de transition, caractérisées par un boom du secteur privé et l'instauration provisoire d'un capitalisme sauvage, au sein duquel la législation relative aux salaires et aux contrats n'est pas toujours respectée, favorise les pratiques discriminatoires autour du genre. Celles-ci ne sont pas l'apanage des petites entreprises locales, toutefois : elles se retrouvent dans certaines firmes occidentales venues s'implanter dans le pays. En recrutant des jeunes femmes à des postes largement inférieurs à leurs qualifications et profitant en cela de leur besoin d'emploi, ces firmes recourent à des pratiques qu'elles n'oseraient même pas appliquer dans leur pays d'origine.

« The attractiveness of salary scales geared to Western economies and opportunities to travel are evidently enough to induce many young women to accept these positions, which are far below those for which they are qualified. There is some evidence that foreign firms engage in certain more blatantly discriminatory practices in these countries that they would not attempt in Western Europe or the United States » (Wolchik, 1995, p.162).

Par ailleurs, les entreprises recrutent désormais sur des critères d'efficacité et de flexibilité. De ce fait, les offres d'emploi exigent souvent une disponibilité à toute heure, ce qui inévitablement pénalise les femmes candidates (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.10). Quant au critère d'efficacité, il les désavantage également car du fait de leurs fonctions maternelles, les femmes en général ne sont pas considérées comme des employés fiables. Lors des recrutements, il n'est pas rare que les femmes en âge de procréer se voient interrogées sur leur statut marital, leur nombre d'enfants, leurs obligations familiales, etc., questions auxquelles les hommes n'ont pas droit. D'après une étude réalisée par I.Kotowska en 1993 à Varsovie, dans un tiers des entreprises publiques et un quart des entreprises privées, les femmes sont soumises, à l'époque, à des questions additionnelles portant sur leur vie privée et influant ensuite sur le recrutement. Dans 90% des cas, les hommes ne sont pas soumis à ces questions

additionnelles⁵⁶⁷. Il arrive également que ces femmes doivent prouver qu'elles ne sont pas enceintes, ou s'engager par écrit à ne pas avoir d'enfants pendant une période donnée :

« Because of the potential expense involved in hiring women workers who may go on maternity leave, some employers in Poland illegally require women to show medical documentation that they are not pregnant and /or require them to promise not to become pregnant for at least two years » (Brunell, 2002, p.469).

Ces pratiques de recrutements reflètent, chez les employeurs, une vision selon laquelle les femmes ne sont pas dignes de confiance et sont sujettes à un fort absentéisme lié aux possibilités étendues de congé maternité et de congés pour enfant malade, dispositions héritées du précédent système (Ingham, Ingham, Domański, 2001, p.9 ; Millard, 1995, p.65). Dans le cas des congés pour enfant malade, la barrière vers l'emploi est d'autant plus forte que ces congés ne peuvent être pris que par les mères.

Du fait de ces mesures de politique familiale et des représentations sur la responsabilité des femmes à l'égard de la famille, ces dernières apparaissent comme des employées coûteuses aux yeux des employeurs. Dès lors, les femmes prenant des congés de maternité sont fréquemment congédiées à l'issue de ceux-ci, rendant difficile voire impossible leur retour sur le marché de l'emploi. Revu en 1996, le Code du travail protège en théorie le travail des mères de famille et des femmes enceintes : les contrats de travail ne peuvent être rompus durant une période de grossesse ou pendant un congé de maternité, ni suite à une demande de congé parental d'éducation (CPE), et les femmes ayant pris un CPE doivent retrouver leur poste ou un poste équivalent une fois celui-ci achevé⁵⁶⁸. Cependant, dans la réalité, de nombreux employeurs, notamment dans le privé, ne respectent pas ces dispositions. Il en résulte que de moins en moins de femmes osent prendre un congé parental d'éducation, après la naissance de leur enfant, de peur de perdre leur emploi⁵⁶⁹ ; il en résulte que nombre d'entre elles choisissent de retarder leur décision d'avoir des enfants, pour des raisons économiques ; il en résulte enfin qu'un nombre croissant de femmes au chômage sont des femmes qui souhaitent retourner sur le marché du travail à la suite d'une maternité mais n'y parviennent pas (Kotowska, Podogrodzka,

⁵⁶⁷ Kotowska, Irena. « Discrimination against women on the job market in Poland in 1990-1992 », *Praca i Zabezpieczenie społeczne*, n°4, 1993 ; cité par Mroczkowski, 1997, p.85.

⁵⁶⁸ Dz.U. 1974 n°24 poz. 141, art.177 et 186.

⁵⁶⁹ D'après Millard, le nombre de congés parental d'éducation pris par des femmes a diminué de 629.000 en 1990 à 422.500 en 1992, cette baisse étant liée à la crainte de perdre son emploi (Millard, 1995, p.65).

1994, p.32)⁵⁷⁰. Au moment du recrutement comme au sein de l'entreprise, ce sont donc l'âge et la situation familiale qui déterminent l'aptitude d'une femme à l'emploi, et non pas ses qualifications professionnelles (Kotowska, Podogrodzka, 1994, p.33). Entre autres, ceci expliquera que les femmes en retour de congé de maternité ou de congé parental d'éducation fassent partie des cibles privilégiées des programmes d'aide à l'emploi.

Par ailleurs, la discrimination s'applique toujours jusqu'au début des années 2000 dans l'accès des femmes à certaines professions. Il ne s'agit plus ici de discriminations pratiquées par les employeurs à travers les offres d'emploi ou lors des recrutements, mais d'une discrimination inscrite dans la loi, héritée de l'entre-deux guerres. Durant l'entre-deux guerres, en effet, une législation restreignant le travail féminin dans un certain nombre de domaines et de types de professions avait été adoptée par les autorités polonaises. En 1924, le travail de nuit et en souterrain avait été interdit aux femmes ; en 1935, une liste d'emplois interdits aux femmes avait été introduite. Au début des années 1950, à l'époque du « stalinisme polonais », ces deux dispositions avaient été abrogées. Elles furent réinstaurées à partir de 1956, à la faveur du « communisme national », la liste des emplois interdits aux femmes étant renouvelée en 1979. Ces dispositions sont d'abord réaffirmées durant les années de transformation. En 1996, sous la présidence et le gouvernement de la SLD, un règlement du Conseil des Ministres réactualise la liste des emplois interdits aux femmes, jugés dangereux pour leur santé. Ces emplois impliquent de fournir un effort physique, de porter des charges lourdes, d'être exposé à des températures très froides, très chaudes ou très variables, à du bruit ou à des vibrations, à des radiations électromagnétiques ou ultraviolettes ; ils impliquent de travailler en souterrain ou en hauteur, dans des conditions de haute ou de faible pression ; ou encore, de manipuler des substances chimiques. Si la plupart de ces dispositions ne s'appliquent qu'aux femmes enceintes ou qui allaitent, certaines interdictions sont valables pour toutes les femmes, notamment celles relatives aux lourdes charges ou au travail souterrain dans les mines, quel qu'en soit le type⁵⁷¹. En 2002, dans l'optique de l'intégration à l'Union européenne, la liste est une nouvelle fois modifiée, restreinte uniquement aux femmes enceintes, venant d'accoucher ou étant en cours d'allaitement. Le nouveau

⁵⁷⁰ Selon Kotowska, cela concerne 28% des femmes inscrites au chômage dans les villes et 19% des femmes inscrites au chômage dans les campagnes en mai 1992 (Kotowska, Podogrodzka, 1994, p.32).

⁵⁷¹ Dz.U. 1996 n°114 poz. 545.

règlement met définitivement fin à la « liste des travaux interdits aux femmes », celle-ci étant remplacée par une « liste des travaux particulièrement pénibles ou dangereux pour la santé des femmes »⁵⁷². L'interdiction d'employer des femmes dans des travaux particulièrement pénibles ou dangereux pour leur santé est reprise dans le Code du travail, dans la rubrique consacrée aux droits liés à la parentalité⁵⁷³.

Dans l'emploi lui-même, la discrimination qui s'exerce à l'encontre des femmes prend les formes que nous avons évoquées précédemment : discrimination salariale et discrimination dans la mobilité professionnelle. Toutes deux, encore une fois, ne sont pas des nouveautés mais sont aggravées et beaucoup plus visibles durant la décennie de transformation.

La discrimination dans l'emploi fait l'objet d'une mention dans la nouvelle Constitution, adoptée en avril 1997. L'article 32 stipule que tous les individus sont égaux devant la loi, que chacun a droit au même traitement de la part des pouvoirs publics, et que personne ne peut être discriminé, pour quelque raison que ce soit, dans la vie politique, sociale ou économique. L'article 33, quant à lui, établit l'égalité des droits entre femmes et hommes dans la vie familiale, politique, sociale et économique. Il stipule en particulier que femmes et hommes disposent de droits égaux en matière de formation, d'emploi et de promotion, de rémunération pour un travail de même valeur, de protection sociale, ainsi que pour l'occupation d'un poste, l'exercice de fonctions publiques et l'obtention des honneurs et des distinctions publiques⁵⁷⁴. En elles-mêmes, ces dispositions ne divergent pas énormément des garanties conférées par la précédente Constitution, qui datait de 1952.

En outre, le Code du travail est revu en 1996 et intègre la question de l'égalité de traitement entre hommes et femmes sur le marché du travail. Auparavant, la seule protection existante dans ce domaine était l'égalité de rémunération garantie par la Constitution de 1952. L'article 11 du nouveau Code du travail stipule désormais que « les employés disposent des mêmes droits résultant de l'exécution des mêmes obligations » et que « cela concerne en particulier l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans le domaine du travail ». En outre, toute forme de discrimination dans les relations de travail, en particulier celle liée au sexe, à l'âge, au handicap, à la

⁵⁷² Dz.U. 2002 n°127 poz. 1092.

⁵⁷³ Dz.U. 1974 n°24 poz. 141, art.176.

⁵⁷⁴ Constitution de la République polonaise du 2 avril 1997, art. 32 et 33, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

race, à la nationalité, aux convictions politiques ou religieuses, ou encore à l'appartenance syndicale, est considérée comme « inadmissible »⁵⁷⁵. Suite au lancement du processus de préadhésion à l'Union européenne, le Code du travail est revu afin de mentionner plus spécifiquement l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans l'emploi. Un nouveau paragraphe entre en vigueur en janvier 2002 sur ce thème⁵⁷⁶. Il définit pour la première fois la notion de discrimination, qu'elle soit directe ou indirecte, établit des procédures permettant de porter un cas de discrimination au tribunal, attribue la charge de la preuve à l'employeur, et réitère le principe d'égalité de rémunération (Dąbrowska, 2007, p.4). Il établit ainsi pour la première fois un mécanisme de protection et une possibilité, en théorie, de réagir contre ce phénomène. Toujours sous l'effet de l'adhésion à venir de la Pologne à l'UE, ce paragraphe dédié à l'égalité de traitement des femmes et des hommes dans l'emploi est remplacé à partir du 1^{er} janvier 2004 par « l'égalité de traitement dans l'emploi »⁵⁷⁷: les critères relatifs à la discrimination sont élargis, englobant désormais, outre le sexe, l'âge, le handicap, la race, la religion, la nationalité, les convictions politiques, l'appartenance syndicale, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, ainsi que le fait d'être employé à durée déterminée ou indéterminée, à temps partiel ou à temps plein. Les notions de discrimination directe et indirecte sont redéfinies ; s'y ajoute également et pour la première fois dans la loi la notion de harcèlement, en particulier de harcèlement sexuel⁵⁷⁸.

Enfin, le Code du travail prévoit des dispositions pour protéger les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de quatre ans : celles-ci ne peuvent être employées à des heures supplémentaires ou nocturnes, ni ne peuvent être envoyées en mission, sans leur accord, en dehors de leur lieu habituel de travail⁵⁷⁹.

⁵⁷⁵ Dz.U. 1996 n°24 poz. 110, art.11.

⁵⁷⁶ Ce paragraphe tient compte de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; des directives 75/117/CEE du Conseil du 10 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail et 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe. Les directives 75/117/CEE, 76/207/CEE, 2002/73/CE et 97/80/CE seront regroupées en 2006 en une seule, la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

⁵⁷⁷ Dz.U. 2003 n°213 poz. 2081.

⁵⁷⁸ Dz.U. 1974 n°24 poz. 141, art.18^{3a}-18^{3c}; Inspection générale du travail, 2005, p.1-2.

⁵⁷⁹ Dz.U. 1974 n°24 poz. 141, art.178.

En dehors de l'inscription d'égalité de rémunération, les écarts de salaires (*gender pay gap*) ne font pas l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. En revanche, la question des inégalités hommes-femmes dans la retraite a suscité les protestations de plusieurs ONG féministes, quand les discussions autour de la future réforme du système des retraites ont été lancées. Avant 1989, le montant des retraites ne dépendait pas directement des salaires individuels et le système était, comme tout domaine, entièrement régi par l'Etat. A la fin des années 1980, l'âge légal de la retraite est de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. La sortie des femmes du marché du travail à un âge plus jeune que les hommes est alors perçue comme un privilège pour celles-ci et comme une valorisation de leurs fonctions maternelles (Dąbrowska, 2007, p.38). Le changement de régime initialement n'introduit pas de changement, si ce n'est que le premier gouvernement, dirigé par Tadeusz Mazowiecki entre 1989 et 1991, encourage les départs en retraite anticipée en assouplissant ce dispositif, déjà existant dans les années 1980, ainsi que celui des pensions d'invalidité (*renty*). Ceci se traduit par la sortie du marché du travail de nombreuses femmes de plus de 50 ans, et un abaissement général de l'âge moyen de départ à la retraite. Le système des retraites joue, en ce début de décennie, un rôle d'aide sociale ou d'assurance contre le chômage. A partir de 1993, cependant, des discussions commencent au sujet d'une réforme, dont la nécessité fait consensus, les recettes du système s'amenuisant de mois en mois⁵⁸⁰. Ces discussions durent jusqu'en 1999, date d'entrée en vigueur du nouveau système des retraites. Celui-ci est mixte, à la fois public et privé, composé de deux piliers initialement : le premier repose sur le principe de répartition et est géré par l'Etablissement des assurances sociales (ZUS), organisme public dont l'existence remonte à 1934 ; le second repose sur le principe de capitalisation et se compose de divers fonds de pension privés ouverts⁵⁸¹. Ce nouveau système constitue ainsi un hybride reflétant bien les tensions qui ont agité les réformes de politique sociale dans les années 1990, en ce qu'il se compose à la fois d'un dispositif par capitalisation d'inspiration néolibérale et d'un pilier public par répartition, héritier de la période communiste et du modèle bismarckien d'avant-guerre. Pour les personnes âgées de plus de 50 ans au 1^{er} janvier

⁵⁸⁰ Les difficultés rencontrées par les entreprises, les destructions d'emploi ainsi que le gonflement du secteur informel entraînent une baisse des cotisations, rendant insoutenable le système des retraites de l'époque.

⁵⁸¹ Ce sont les OFE (*Otwarte Fundusze emerytalne*). Depuis 2004, il existe par ailleurs un troisième pilier, facultatif, fondé également sur le principe de capitalisation.

1999, cependant, seule la cotisation au pilier public est requise. Quant à l'âge légal de la retraite, il demeure inchangé pour les femmes comme pour les hommes⁵⁸².

Cet âge différencié de départ légal à la retraite, dans le cadre du nouveau système, s'annonce désavantageux pour les femmes, les pensions reflétant désormais les cotisations que chacun aura effectuées au cours de sa carrière. Or, la durée de cotisation des femmes est inévitablement plus courte que celle des hommes tandis que leurs salaires sont systématiquement inférieurs. Au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système, on estime alors que les retraites des femmes seront de 30% à 40% inférieures à celles des hommes (Dąbrowska, 2007, p.38 ; Fédération pour les femmes et le planning familial, 1999). Le consensus existant entre le gouvernement de l'époque et les syndicats, dans leur refus d'égaliser l'âge légal de départ à la retraite entre hommes et femmes, ainsi que l'absence de débat public sur les conséquences financières de la réforme pour les femmes et les hommes ont été dénoncés par la Fédération pour les femmes et le planning familial, l'une des principales ONG féministes polonaises, dans un rapport adressé en 1999 au Comité des droits de l'homme des Nations unies⁵⁸³.

En dehors de la sphère-même de l'emploi, la discrimination s'exprime aussi dans le chômage. Une fois encore, la différence s'exprime dans l'accès au chômage, dans le chômage lui-même et dans les possibilités d'en sortir : les femmes accèdent plus rapidement au chômage et en plus grand nombre, à la faveur des licenciements notamment, tandis qu'elles en sortent plus difficilement, pour cause d'insuffisance d'emplois pour elles ou de discrimination à l'embauche, ou encore parce qu'elles ont perdu en qualification. Dans le chômage lui-même, la discrimination survient au niveau des allocations. A partir de 1991, le versement d'une allocation est conditionné par le fait d'avoir travaillé au moins 180 jours au cours des douze mois précédant l'inscription au registre du chômage ; à partir de 1997, la durée nécessaire passe à un an. Le montant des allocations, lui, est calculé sur la base du salaire

⁵⁸² En dehors du système général, des régimes spéciaux ont été conservés jusqu'à nos jours, notamment celui des agriculteurs, géré par la Caisse d'assurances sociales des agriculteurs (KRUS), qui n'a jamais été réformé ; d'autres catégories socioprofessionnelles ont bénéficié également de régimes plus favorables d'accès à la retraite : c'est le cas des mineurs, des cheminots, des militaires, des policiers, des enseignants, des agents de la fonction publique et des invalides de guerre.

⁵⁸³ Fédération pour les femmes et le planning familial. *Niezależny raport złożony do Komitetu Praw Człowieka ONZ na temat stanu przestrzegania w Polsce Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* [Rapport indépendant remis au Comité des droits de l'Homme de l'ONU au sujet de l'observation, en Pologne, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques], juillet 1999. Disponible sur : <http://www.federa.org.pl/nasze-tematy/21-inne/podrzeczne/533-dyskryminacja-kobiet-w-polsce-lipiec-1999>.

moyen, puis à partir de 1995 correspond à un taux fixe. Cependant, à partir de 1997, le montant total versé à un chômeur dépend de sa durée d'éligibilité, qui elle-même dépend de l'expérience professionnelle du chômeur. En fonction de celle-ci, le montant de l'allocation peut être majoré à 120%, minoré à 80% ou correspondre au taux de base (100%), tandis que la durée de versement dépend du taux de chômage local. Malgré des dispositions tenant compte du nombre d'enfants à charge dans la durée de versement de l'allocation, des congés maternité et des CPE pour le calcul de la durée d'éligibilité, l'ensemble du système est discriminant pour les femmes compte-tenu qu'il repose en grande partie sur la durée de l'expérience professionnelle. Un tel système exclut totalement les chômeurs de longue durée, au sein desquels les femmes sont les plus nombreuses, et les renvoie vers le système d'aide sociale.

Enfin, les inégalités hommes-femmes, si ce n'est la discrimination, s'expriment également dans le travail informel. Il est très légitime de penser, en effet, que les mécanismes à l'œuvre dans l'économie formelle non seulement se retrouvent également dans la sphère informelle, mais y soient même exacerbés :

« It can be assumed that the probability of women receiving unequal pay, working longer hours or even doing heavy work prohibited by the labour code is high in the unregulated labour market » (Mroczkowski, 1997, p.85).

Quelques données fournies par le GUS en 2004 confirment cette hypothèse : on retrouve dans le travail informel certaines caractéristiques des inégalités hommes-femmes présentes dans l'emploi formel : tout d'abord, les femmes travaillant dans l'informel sont en moyenne plus éduquées que les hommes, 42% ayant un niveau d'études au minimum moyen, contre 25% des hommes (GUS, 2005, p.23) ; le « marché du travail informel », par ailleurs, est également très segmenté : les femmes occupent la quasi-totalité des emplois relatifs à la santé (soins médicaux, infirmiers), à la coiffure et à la cosmétique, à la couture, aux travaux de maison (comme le ménage), à la garde d'enfants ou de personne âgée ; elles sont majoritaires, également, dans le tourisme, la gastronomie, la comptabilité, l'enseignement (cours particuliers), les services de traduction, et dans une moindre mesure dans le commerce. A l'inverse, les services de construction, de réparation, d'installation, de mécanique, d'électronique, de transport ou de surveillance, quant à eux, sont presque totalement masculins (GUS, 2005, p.24). Enfin, les inégalités sont visibles au travers

des salaires perçus : en 2004, le revenu moyen d'une femme dans le secteur informel s'élève à 338 zlotys, contre 424 zlotys pour les hommes. Le revenu journalier pour une femme est d'environ 29 zlotys (30 zlotys à la campagne), contre 41 zlotys pour les hommes (GUS, 2005, p.21 et 24).

La discrimination à l'encontre des femmes s'exprime aussi bien dans l'accès à l'emploi, dans l'accès à certaines professions, mais aussi dans l'emploi lui-même, dans la sortie de l'emploi (retraite), l'absence d'emploi (chômage) et l'emploi informel. Malgré ces multiples caractéristiques, c'est seulement la discrimination sur le marché du travail qui fait l'objet, à la fin des années 1990, de mesures législatives. Une partie d'entre elles sont prises ou revues dans la perspective de l'adhésion de la Pologne à l'UE, et toutes le sont sous un gouvernement de gauche ex-communiste (Alliance de la gauche démocratique, SLD). Malgré tout, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, il s'agit de mesures principalement formelles et rhétoriques, destinées à conformer le pays à l'acquis communautaire. Elles ne sont pas suivies de moyens financiers suffisants et pour certaines d'entre elles, ne sont pas respectées dans les faits par les employeurs, tandis que le dispositif institutionnel censé défendre les droits des femmes fonctionne au gré des alternances politiques, donc de manière plus ou moins efficace (voir plus loin). Du reste, certains types d'inégalités hommes-femmes dans l'emploi ne sont pas couverts par la législation, en particulier les inégalités salariales. Dans les autres domaines évoqués, aucune mesure n'est envisagée ; au contraire, pour l'accès aux professions la discrimination est même institutionnalisée, puisqu'elle est inscrite dans la loi jusqu'en 2002. Enfin, les futures ou jeunes mères de famille sont la cible privilégiée des mesures législatives : certes, une partie des comportements discriminatoires dont font preuve les employeurs se fondent sur le lien des femmes avec la maternité ; cependant, les dispositions prises au niveau national et visant à protéger les femmes enceintes ou les mères de jeunes enfants s'appuient également sur la représentation de la « Mère polonaise », qui en priorité se consacre à ses fonctions d'éducation. Cette figure, qui a survécu aux années de communisme, inspire plus que jamais les politiques s'adressant aux femmes durant la période de transformation. On la retrouve dans les premiers programmes de l'emploi inspirés par l'UE au début des années 2000.

3.3. Les premières mesures dans l'emploi

Initialement, dans le cadre de la politique active du marché du travail qui se développe laborieusement à partir de l'année 2000, il n'existe pas d'instruments ni de services spécifiquement adressés aux femmes au niveau des services publics de l'emploi. La cible « femmes » n'apparaît pas en tant que telle dans les actions réalisées par les bureaux du travail (PUP). La loi sur l'emploi de 2004 cible néanmoins différentes catégories de chômeurs, que sont les chômeurs âgés de moins de 25 ans, de plus de 50 ans, les chômeurs de longue durée, les chômeurs sans qualification professionnelle, handicapés, ou enfin, ayant seuls à charge un enfant de moins de sept ans. Au regard de tout ce que nous avons développé précédemment, il est clair que les femmes représentent l'essentiel de ces cibles. A partir de 1997, des programmes spéciaux – donc temporaires - vont être mis en œuvre à destination des groupes les plus en difficulté sur le marché du travail, auxquels les femmes vont pouvoir participer en priorité sans pour autant en être les cibles uniques. Il ne s'agit donc pas ici d'actions spécifiques.

En dehors des missions des services publics locaux, les principaux dispositifs d'emploi existant et dont peuvent bénéficier les femmes dans les années 1990 sont orientés vers le soutien à l'entrepreneuriat. Dès le début de la décennie et avec l'aide de la Banque mondiale, le Ministère du travail réalise des actions de promotion de l'entrepreneuriat et de développement des PME. D'après les données du ministère, au début des années 2000, plus de 60 centres de soutien à l'entrepreneuriat fournissent des cours et des formations pour les femmes, en particulier dans les régions disposant d'un taux de chômage très élevé (MPiPS, 2000, p.38) ; existent également un réseau d'institutions spécifiques, les « incubateurs de l'entrepreneuriat » (*Inkubatory przedsiębiorczości*), dont plus de 45% des firmes bénéficiaires seraient dirigées par des femmes, ainsi que la Fondation de soutien à l'entrepreneuriat qui accorde des prêts aux entrepreneurs, la moitié d'entre eux étant des femmes en 2000 (MPiPS, 2000, p.38).

1997 annonce un tournant. Un cadre stratégique d'actions est établi, intitulé Programme national d'actions pour les femmes. Ce programme résulte de l'engagement pris en la matière par la Pologne, suite à la conférence des Nations Unies de Pékin de 1995 et dans la perspective de l'adhésion à l'UE. Il définit des

objectifs généraux de lutte contre les pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes et de promotion de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines de la vie sociale, dont celui de l'emploi⁵⁸⁴, et attribue à différents départements ministériels, collectivités territoriales et ONG des tâches spécifiques à mener. Malgré le peu de financement attribué, le programme, accepté par le gouvernement d'alors (dirigé par W.Cimoszewicz) commence à être mis en œuvre. En réalité, la portée de ce programme va s'avérer limitée. En 2001, il apparaît qu'une grande part du programme pour les femmes n'a pas été réalisée, et que les quelques actions mises en place n'ont fait l'objet d'aucun monitoring⁵⁸⁵. Le programme n'a pas ou rarement été considéré par les régions, et le cas échéant il l'a été sous l'angle d'une politique pro-familiale ou de questions de santé. Cette période correspond politiquement au retour de la droite au gouvernement, que va diriger entre novembre 1997 et octobre 2001 Jerzy Buzek, de l'Action électorale Solidarité (AWS), parti héritier de Solidarność et dont la tendance est clairement conservatrice.

S'agissant des actions pour l'emploi, cependant, des programmes spéciaux visant à soutenir les « groupes à risque » sont mis en place à cette époque par les bureaux du travail, les femmes en faisant partie de même qu'elles font partie des autres cibles, que sont les chômeurs de longue durée, les personnes vivant en milieu rural et les jeunes de moins de 25 ans. Initialement, ceci entraîne une hausse du nombre de bénéficiaires féminines au sein de l'ensemble de ces programmes spéciaux : elles représentent 38% des bénéficiaires en 1999 (MPiPS, 2000, p.17), puis plus de 52% en 2000. Leur participation retombe néanmoins à partir de l'année suivante, à 45% environ, et encore davantage en 2002 où la part des femmes dans les programmes spéciaux pour l'emploi réalisés localement s'établit à environ 35% (SPO RZL, 2004, p.135). Du reste, l'efficacité de ces programmes s'avère très variable d'une année à l'autre, passant par exemple de 25% de personnes retrouvant un emploi à l'issue du programme en 1999 à 63% en 2000 (MPiPS, 2000, p.18).

Alors que l'effet de ce premier programme est donc très mitigé et que de nombreux aspects de l'inégalité hommes-femmes n'ont pas encore été traités juridiquement, un

⁵⁸⁴ Les domaines d'action délimités sont précisément les suivants : droits des femmes ; pouvoir et processus de décision ; éducation ; économie ; santé ; environnement ; violence contre les femmes ; femmes et médias ; coopération entre l'administration d'Etat et les organisations non gouvernementales ; études et collecte de données genrées (Nowakowska, 2003, p.13).

⁵⁸⁵ Constatations établies par le Plénipotentiaire en charge de l'égalité entre femmes et hommes en 1998, et par diverses ONG (Programme d'actions national pour les femmes, 2003-2005).

second programme est mis en œuvre entre 2003 et 2005, tandis que la gauche ex-communiste est revenue au pouvoir, sous la direction de Leszek Miller jusqu'en 2004, puis de Marek Belka jusqu'en 2005. Tout en incitant au partenariat entre autorités centrales, collectivités territoriales et ONG, le nouveau programme d'actions pour les femmes s'adresse en priorité aux organes du gouvernement⁵⁸⁶. Il se définit également comme une tentative de promouvoir le *mainstreaming*, en identifiant toutefois neuf domaines d'actions prioritaires⁵⁸⁷. Dans le domaine de l'emploi, s'il déclare se conformer à la visée générale de la SEE et du FSE (augmenter le taux d'emploi des femmes), les priorités font la part belle aux spécificités nationales et sont d'ailleurs les mêmes que dans le programme précédent : lutte contre les discriminations (à travers des actions de communication essentiellement), lutte contre le chômage et lutte contre la féminisation de la pauvreté. En particulier, la lutte contre le chômage se décline en quatre types de mesures : 1) l'accès des femmes au marché du travail, par le biais de formations ou de recyclages professionnels notamment, les femmes en situation de chômage de longue durée, les mères seules, les femmes handicapées et enfin les femmes vivant dans des zones rurales étant ciblées en priorité ; 2) le soutien à l'entrepreneuriat chez les femmes, notamment dans les contrats régionaux, et par l'amélioration de l'accès des femmes au crédit et aux formations dans ce domaine ; 3) le soutien à la garde d'enfants et de personnes dépendantes en dehors du réseau familial, par le développement de structures institutionnelles, la participation du secteur associatif ainsi que la promotion d'un modèle familial fondé sur le partenariat ; 4) enfin, la lutte contre l'emploi informel des femmes. Ces diverses mesures ne sont pas reprises cependant dans le premier programme pour l'emploi soumis à l'approbation de l'UE, en l'occurrence la première stratégie nationale pluriannuelle pour la croissance de l'emploi et le développement des ressources humaines, adoptée en 2000.

C'est dans ce document stratégique qu'apparaissent les premières reprises des normes européennes concernant l'emploi féminin. En l'occurrence, cette reprise se fait sous deux angles imbriqués : celui de la conciliation travail-famille, et celui de l'incitation

⁵⁸⁶ Programme d'actions national pour les femmes, 2003-2005, p.6.

⁵⁸⁷ Ces neuf domaines sont les suivants : 1) Droits des femmes, 2) Activité économique des femmes, 3) Violence contre les femmes, 4) Santé des femmes, 5) Education, 6) Participation des femmes dans les pouvoirs publics et les organes de décision, 7) Les femmes et les médias, 8) Coopération entre l'administration gouvernementale et les organisations non gouvernementales, 9) Stratégies d'enquête et système de collecte des données (Programme d'actions national pour les femmes, 2003-2005).

au temps partiel. En effet, les femmes sont reconnues comme comptant parmi les groupes dont la situation sur le marché du travail est la plus difficile, et c'est sous l'angle des « femmes et de la famille » que les actions sont principalement orientées pour remédier à ce problème. Trois catégories de femmes sont ciblées en priorité : les jeunes femmes diplômées entrant sur le marché du travail, les femmes revenant sur le marché de l'emploi après une pause liée à la maternité, et les femmes « intéressées par un travail à temps partiel du fait de leur situation familiale »⁵⁸⁸. En dehors des actions de communication et de promotion de l'égalité des chances à destination des employeurs et des syndicats, l'insertion des (potentielles) mères de famille sur le marché du travail est envisagée au moyen de formations « compensatoires », destinées à éviter le phénomène de déqualification, mais aussi et surtout par l'incitation au temps partiel. Ce dernier présente l'avantage, comme on l'a vu, d'être à la fois conforme aux solutions promues par l'UE pour augmenter les taux d'emploi féminins et d'être inscrit dans la tendance générale à la flexibilisation des conditions de travail qui règne en Pologne, flexibilisation que la Stratégie 2000-2006 met d'ailleurs en avant. Le temps partiel est cependant « réapproprié » dans ce document stratégique qui en fait un ressort contre le travail au noir ; en revanche, le temps partiel n'est pas une norme en Pologne, n'étant populaire qu'auprès des catégories les plus jeunes et les plus âgées pour qui il est utilisé de manière transitoire. Pour les femmes, il n'est ni perçu ni utilisé comme une façon d'articuler travail et famille, et n'est pas davantage populaire auprès des employeurs. Pour autant, le problème de la conciliation travail-famille et la promotion du temps partiel comme moyen d'y remédier vont constituer les principaux axes d'intervention du FSE à destination des femmes à partir de 2004.

Alors que la politique d'emploi nationale n'envisage pas les femmes comme cible spécifique et que le programme national d'actions, engagé en 1997 suite à la Conférence de l'ONU de Pékin, n'est pas véritablement suivi d'effet, l'adhésion à l'UE oblige à envisager des actions promouvant l'égalité hommes-femmes et permettant aux femmes d'accéder, demeurer et/ou retourner dans l'emploi. Il en résulte une approche double, inscrite dans la Stratégie pluriannuelle pour l'emploi 2000-2006 qui va cadrer les interventions du FSE à partir de 2004. Cette approche

⁵⁸⁸ NSWZiRZL, 2000-2006, p.44.

mêle traditions nationales et respect des normes européennes : c'est en effet sous l'angle du temps partiel et de la conciliation travail-famille que l'emploi féminin est considéré, et donc via la cible des mères de famille.

Ces dernières, nous l'avons vu, inspirent déjà une partie des mesures législatives prises à la fin des années 1990 dans l'emploi. De même, les solutions retenues pour l'emploi féminin se fondent sur la représentation de la femme « mère de famille », même si des raisons structurelles le justifient aussi. La première solution, le temps partiel, est présenté comme un moyen pour les femmes de concilier travail et responsabilités dans la sphère privée, alors que sur ce point, il n'est pas du tout efficace en Pologne. Il s'inscrit cependant dans la tendance à la flexibilisation de l'emploi et à l'approche néolibérale souhaitée par les gouvernements postcommunistes de droite, et que ceux de gauche n'ont pas remis en cause ; dans cette approche on retrouve également l'incitation à l'entrepreneuriat et à l'auto-emploi, qui sont les principales mesures actives d'aide à l'emploi féminin existantes avant les premiers documents stratégiques inspirés par la SEE.

De même, la conciliation travail-famille mise en avant dans la Stratégie nationale 2000-2006 s'inscrit dans la tendance générale européenne, mais ne peut se satisfaire du temps partiel comme unique instrument d'y parvenir. Les politiques familiales jouent aussi un rôle déterminant. Or, en Pologne la politique familiale repose sur des bases fragiles, l'Etat s'en étant brutalement retiré dans les années 1990, en particulier s'agissant du domaine de la petite enfance et de l'aide financière aux familles. La partie suivante étudie plus spécifiquement l'adéquation des normes européennes en matière de conciliation travail-famille avec le contexte polonais.

4. *CHILDCARE* ET POLITIQUE FAMILIALE : CONTINUITES DANS LE REGIME D'ÉTAT-PROVIDENCE POLONAIS

Cette partie confronte la politique européenne en matière de conciliation vie professionnelle – vie privée et les solutions qu'elle promeut avec les possibilités effectives d'articuler ces deux domaines en Pologne, en dehors du recours au temps partiel que nous avons déjà évoqué et dont nous avons souligné les limites.

La politique européenne de conciliation (1) prend de l'ampleur dans les années 1990 et devient progressivement un outil au service de la hausse des taux d'emploi féminin ; elle s'appuie principalement sur trois axes : les congés familiaux, les

structures de garde (enfants, personnes âgées, handicapés) et la flexibilité des conditions de travail (temps partiel). Elle fait l'objet d'objectifs chiffrés dans le cadre de la SEE, que ce soit dans le pilier « égalité des chances » ou dans les lignes directrices pour l'emploi à partir de 2003. Elle est prise en compte également dans les actions du FSE. Laissant une grande marge de manœuvre aux Etats membres pour l'atteinte des objectifs généraux, la politique de conciliation dépend cependant des différents régimes d'Etat-providence.

Parallèlement, le régime d'Etat-providence polonais (2) témoigne à la fois de ruptures et de continuités avec le régime en vigueur du temps du communisme : en ce sens, il n'entre toujours pas dans les catégories identifiées par Esping-Andersen (1990) ou Jane Lewis (1992). Dans les années 1990, la tendance en Pologne est inverse à celle encouragée au niveau européen : la politique familiale n'étant pas considérée comme prioritaire, l'Etat s'y désengage, ce qui se traduit par l'absence de possibilité d'articuler travail et famille, ce qui affecte principalement les femmes. En final, aucune des solutions envisagées au niveau européen n'agit donc en faveur de la conciliation dans ce pays. Autrement dit, l'axe d'intervention retenu pour favoriser l'emploi féminin s'avèrera soit purement rhétorique, soit confronté à un défi de rattrapage structurel et culturel énorme.

4.1. **Politique de conciliation vie professionnelle – vie privée dans l'Union européenne**

Les politiques familiales ont pris une importance de plus en plus grande dans l'action publique menée à l'égard de l'emploi féminin au niveau européen. C'est en particulier sous le signe de la conciliation vie professionnelle – vie privée que l'intervention de l'UE s'est manifestée dans ce domaine. De manière générale, l'émergence puis le développement de la politique européenne en faveur de l'articulation vie professionnelle – vie privée a reflété l'évolution de la nature et des orientations de sa politique sociale générale, et de la manière dont celle-ci intègre la question du genre ou de l'égalité hommes-femmes.

Les premières mesures prises par l'UE relatives à la « conciliation » (sans que le terme soit encore usité) apparaissent dans les années 1970, alors que l'action publique en matière d'égalité hommes-femmes prend la forme de l'égalité de traitement. Ces mesures, cependant, ne s'accompagnent d'aucun instrument de mise œuvre. La notion de conciliation se développe véritablement dans les années 1990, tandis que la

politique d'égalité hommes-femmes est elle-même en cours d'évolution avec l'émergence du *gender mainstreaming*, en accompagnement de l'égalité de traitement et des actions positives, et tandis que jusqu'à présent, l'action publique européenne en faveur de l'égalité hommes-femmes s'est focalisée uniquement sur le domaine de l'emploi, sans considérer l'impact du travail non domestique des femmes. La conciliation apparaît alors comme un outil au service de l'égalité professionnelle mais aussi de partage des tâches dans la sphère domestique. Y sont attachées également les actions relatives à la garde des enfants en bas âge.

Ainsi, si le point de départ justifiant l'intérêt pour cette question au niveau européen demeure le « modèle d'emploi féminin » valorisé par l'UE, modèle fondé sur des taux d'emploi et la promotion de certaines formes d'emploi pour les femmes, entre autres le temps partiel, l'inscription de la conciliation sur l'agenda européen permet une extension de la question de l'égalité à la sphère privée, et surtout, établit une corrélation directe entre inégalités professionnelles entre hommes et femmes et partage des tâches domestiques. Cette corrélation sert de légitimation à l'intervention de l'UE dans la sphère familiale, comme dans d'autres domaines connexes à l'emploi. Progressivement, le contenu et le cadrage normatif de la politique de conciliation se transforment. Initialement attachée aux objectifs de la politique d'égalité, la conciliation est finalement déconnectée de celle-ci pour être « absorbée » par la politique d'emploi de l'UE dans les années 2000. Cette question rejoint les priorités stratégiques de la Communauté, définies dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) puis de la Stratégie de Lisbonne, et dans le cadre du référentiel global de marché. Dès lors, la conciliation n'est plus directement un outil au service de l'égalité hommes-femmes, mais un outil qui sert la hausse des taux d'emploi et la modernisation des systèmes de protection sociale européens. Dans le contexte de crise de l'Europe sociale et des Etats-providence de la fin des années 1990, en effet, les mesures d'articulation vie professionnelle – vie privée apparaissent comme une solution intéressante qui s'inscrit parfaitement dans la nouvelle approche de l'emploi fondée sur l'activation, l'utilisation optimale des ressources humaines ou encore l'investissement social :

« [...] la « solution » de la conciliation va donc être en mesure d'agréger un consensus autour d'elle et va par conséquent sortir du seul secteur d'action publique de l'égalité entre les femmes et les hommes auquel elle était jusqu'alors confinée pour être mise en avant dans le cadre des « objectifs stratégiques » et macroéconomiques de l'Union européenne autour notamment de la politique d'emploi qui se retrouve au cœur des préoccupations européennes » (Jacquot, 2010b, p.9).

Dans ce contexte, les femmes sont considérées comme une ressource de main d'œuvre qu'il convient d'introduire ou de réintroduire sur le marché du travail. Sur ce point, l'OCDE développe une approche similaire dans les années 2000, en faisant du développement des services de garde une priorité de politique sociale active afin de promouvoir « l'emploi maternel », dans le cadre d'une réforme nécessaire des systèmes de transferts sociaux visant à lutter contre la pauvreté (OCDE, 2005, p.92 et p.98).

Au niveau européen, l'intervention se rationalise, ciblant trois aspects particuliers du problème que sont les congés familiaux, les structures de garde d'enfants mais aussi les services de soin (l'action dans la sphère domestique intègre désormais l'ensemble des personnes dépendantes, dont les personnes âgées et handicapées), et enfin, la flexibilité des conditions de travail. Parallèlement, les instruments au service de l'objectif de conciliation se sont élargis, pour englober dans les années 2000 à la fois des dispositifs législatifs contraignants (directives), au contenu « peu détaillé et peu ambitieux » toutefois (Jönsson, Morel, 2006, p.124), des dispositifs non contraignants (recommandations et résolutions du Conseil européen, communications de la Commission européenne), mais aussi budgétaires (programmes d'action) et de coordination (lignes directrices pour l'emploi, méthode ouverte de coordination).

A l'instar de la politique sociale européenne dans son ensemble, la politique de conciliation est majoritairement non-coercitive : elle fixe des objectifs généraux à atteindre et laisse aux Etats membres une grande marge de manœuvre pour y parvenir.

Son inscription dans la politique d'emploi prend d'ailleurs la forme d'objectifs à atteindre, conformément à la méthode ouverte de coordination (MOC). Des mesures de conciliation sont formulées dans la SEE à partir de 1997 suite au sommet de Luxembourg. Le pilier « égalité des chances » prévoit des mesures de lutte contre les écarts entre hommes et femmes, la hausse de l'emploi féminin, mais aussi la mise en place de politiques de pause-carrière, de congé parental, de travail à temps partiel, ainsi que des services de garde d'enfants « de qualité ». La SEE suggère également aux Etats membres de « faciliter le retour au travail, en particulier pour les femmes »⁵⁸⁹. A partir de 2003, les lignes directrices pour l'emploi intègrent des objectifs plus précis notamment au sujet des structures de garde : il s'agit de

⁵⁸⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_fr.htm .

« [...] mieux concilier la vie professionnelle avec la vie privée par l'augmentation du nombre des garderies d'enfants, afin d'accueillir au moins 90% des enfants entre l'âge de trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et 33% des enfants de moins de trois ans d'ici 2010, ainsi que la facilitation du retour au travail au terme d'une période d'absence »⁵⁹⁰.

Cet objectif intervient en parallèle d'un objectif d'emploi féminin d'au moins 60% en 2010 également.

Par ailleurs, les actions du Fonds social européen (FSE) incluent la question de la conciliation, dans le cadre d'un soutien à :

« [...] la mise en œuvre de mesures actives et préventives permettant l'identification précoce de besoins au moyen de plans d'action individuels et d'un soutien personnalisé, par exemple la formation sur mesure, la recherche d'emploi, le reclassement externe et la mobilité, le travail indépendant et la création d'entreprises — notamment les entreprises coopératives, les mesures d'incitation visant à encourager la participation au marché du travail, des mesures souples destinées à maintenir les travailleurs âgés plus longtemps sur le marché du travail et les mesures visant à concilier vie professionnelle et vie privée, notamment en facilitant l'accès aux services de garde des enfants et d'aide aux personnes dépendantes »⁵⁹¹.

Bien que reposant sur la coordination pour l'essentiel, la politique d'articulation vie professionnelle – vie privée a donc pris une réelle ampleur au niveau européen. Pour autant, la marge laissée aux Etats membres suppose une grande variété d'intervention de ceux-ci, liée à leur modèle d'Etat-providence et à la façon dont celui-ci envisage les relations de genre dans la société, ainsi que le rôle de la famille et les relations que celle-ci entretient avec l'Etat et le marché : en fonction des pays, la prise en charge des personnes dépendantes, jeunes ou âgées, est défamilialisée et « socialisée », ou au contraire laissée à la responsabilité des familles. De cela découlent autant de possibilités - ou non - pour les femmes de travailler : l'Etat défamilialisant, en effet, propose aux femmes davantage de mesures de conciliation et de solutions de garde qui leur permettent à des degrés variables d'accéder et de se maintenir sur le marché du travail ; à l'inverse, dans un Etat accordant, à travers ses dépenses et ses arrangements institutionnels, une place centrale à la famille dans la prise en charge des personnes dépendantes, il est plus difficile aux femmes d'être professionnellement actives. Les différents modèles d'Etat-providence proposés par Esping-Andersen (1990) en fonction notamment de leur degré de défamilialisation, puis revisités par Jane Lewis (1992) sous l'angle du genre et de la place accordée au *male breadwinner*, ont été présentés dans le chapitre III de notre première partie. Nous avons vu cependant qu'ils ne s'appliquaient pas au cas des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), pour lesquels, au sortir du communisme, les concepts de

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ Règlement (CE) No 1081/2006 du 5 juillet 2006, p.3 (article 1, §b, iii).

« maternalisme » et de « familialisme » semblent plus appropriés. Dans le cas de la Pologne, la politique familiale, qui plus est, a suivi une évolution défavorable à l'objectif de conciliation posé au niveau européen.

4.2. L'évolution de la politique familiale en Pologne dans les années 1990

En Pologne, à la fin des années 1980, c'est principalement le concept de « familialisme » qui s'applique. C'est en effet ce modèle qui a prédominé tout au long de l'après-guerre, sans pour autant empêcher qu'émerge une politique familiale maternaliste⁵⁹². Le familialisme tel qu'il s'exprime alors en Pologne n'est pas pour autant l'exact opposé de la défamilialisation observée dans certains pays occidentaux, principalement du fait de la signification particulière attachée à la famille dans ce pays, que nous avons également décrite, et qui elle-même intervient dans le cadre d'une opposition très spécifique entre le public (« eux ») et le privé (« nous »).

D'ailleurs, ce modèle familial polonais ne peut être rapproché d'aucun modèle existant alors dans les pays de l'UE, y compris des pays du sud qui reposent pourtant sur une large place accordée à la famille pour la gestion des services domestiques et des soins d'éducation. Dans ces pays, en effet, l'Etat intervient peu, le niveau des prestations familiales est très faible et les dispositifs de conciliation peu développés. L'intervention de l'Etat dans la sphère familiale y est considérée comme illégitime, d'où son caractère limité, ce qui est également lié à l'héritage culturel et plus précisément à l'influence qu'y exerce le christianisme, sa doctrine sociale, très prégnante, étant fondée sur les principes de subsidiarité et de solidarité. Au vu de tous ces points que semblent partager les pays du sud avec ceux d'Europe centrale et orientale, il a paru légitime de s'interroger sur une convergence de leurs modèles sociaux. Cependant, nous l'avons vu, deux éléments imposent de différencier les PECO des pays du sud : leurs modèles d'emploi féminin, qui, au sortir du communisme, s'expriment dans la plupart des cas, et entre autres, par des taux d'emploi élevés ; et en second lieu, la division public/privé directement liée au régime politique que ces pays venaient de traverser. Du reste, les pays d'Europe centrale et orientale ne sont pas un groupe homogène, et l'ensemble ne constitue pas

⁵⁹² Celle-ci a débuté avec la déstalinisation, à partir de 1956, puis a été relancée durant les années Gierek, entre 1970 et 1980. Elle a pris la forme de l'introduction puis de l'extension à trois des congés parentaux, congés adressés uniquement aux mères en réalité. Ils permettent à celles-ci de se retirer du marché du travail pendant une période de trois ans sans rupture du contrat de travail. Même s'il n'est pas rémunéré, ce type de congé est fortement populaire : en 1989, près de 732.000 personnes en bénéficient (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1915).

non plus un « modèle » en lui-même. Ainsi, la symbolique entourant la famille en Pologne, liée historiquement à la sauvegarde de la Nation, différencie ce pays à la fois des pays du sud et des autres PECO.

La spécificité du modèle polonais se poursuit durant les années 1990, témoignant d'une importante continuité en matière de politique familiale. Dès les premières années de transition, les autorités polonaises émettent le souhait de désengager l'Etat progressivement de la politique sociale. Ce désengagement est censé s'accompagner alors d'un encouragement à la responsabilisation et à l'initiative individuelle, mais aussi à l'entraide collective et à la participation d'acteurs multiples, intervenant à la faveur des mesures de décentralisation. Dans ce cadre reposant sur le principe de subsidiarité, la famille et les solidarités privées ont un rôle important à jouer. Par ailleurs, le désengagement de l'Etat passe également par la réduction des dépenses sociales et un ciblage sur les plus pauvres, dans un contexte de polarisation croissante de la société. Rappelons que de manière générale, le retrait souhaité de l'Etat des affaires sociales témoigne du caractère non prioritaire attribué à celles-ci, dans le contexte de la transformation économique ; et que plus généralement encore, il s'inscrit dans le cadre d'une redéfinition du rôle de l'Etat dans l'action publique et à l'égard de la société.

Rappelons également que ces ambitions de politiques sociales se heurtent, au début des années 1990, à l'émergence d'un chômage de masse et de la pauvreté. Ces deux phénomènes sociaux imposent la mise en place d'une logique de compensation dans le domaine de l'emploi et de l'aide sociale, logique qui s'inscrit dans la continuité de l'ancien système, c'est-à-dire, dans un schéma de dépendance des individus à l'égard de l'Etat. Malgré les restrictions introduites et le caractère dérisoire des compensations, cette logique va perdurer tout au long de la décennie, à l'opposé des idées d'activation et de responsabilisation prônées par les nouvelles autorités initialement. Le recours massif aux préretraites, utilisées comme aide sociale afin de protéger les individus contre le chômage et pour évacuer une partie de la population active hors du marché du travail, explique la permanence des dépenses sociales dans ce domaine. En 2004, les pensions de retraite représentent en effet près de 55% de l'ensemble des prestations sociales (Eurostat, 2008, p.70).

A l'inverse, les différents domaines relatifs à la politique familiale vont subir le désengagement souhaité de l'Etat. Dans la conception des autorités, en effet, le

soutien aux familles n'a rien à apporter aux restructurations en cours (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1908). Il n'est donc pas utile de le conserver.

Dès lors, les prestations fournies auparavant sous le communisme vont être réduites. Or, contrairement à ce qui existait dans d'autres démocraties populaires, les prestations familiales en Pologne se sont avérées somme toute limitées, tout comme l'intervention de l'Etat en général dans la politique sociale. Sur ce dernier point, rappelons que la catégorie nombreuse des paysans indépendants demeura exclue de l'accès aux services sociaux publics jusqu'à la fin des années 1970 ; et que durant toute la durée du régime, une marge de manœuvre fut laissée à l'Eglise dans l'action sociale, signe de la puissance de celle-ci mais aussi de l'absence de monopole de l'Etat en la matière. Dans le domaine de la famille, on l'a vu, l'action de l'Etat était également très limitée : les allocations familiales étaient beaucoup moins importantes que dans les pays frères (Hongrie, Tchécoslovaquie), et les structures de garde d'enfants ne furent jamais très développées : les places manquaient et la qualité des services faisait défaut. En final, pas plus de 40-50% des enfants de trois à six ans furent accueillis en maternelle en moyenne, et pas plus de 5% en crèche. Bien que de manière limitée, la prise en charge publique de l'enfance se concentrait principalement sur les 3-6 ans, l'éducation des moins de trois ans étant laissée aux mères.

La libéralisation de l'économie s'accompagne d'une réduction immédiate des prestations familiales. Si le montant mensuel par famille augmente de 1989 à 2006, passant de 3,8 zlotys à 92,4 zlotys, la valeur de ces prestations s'est considérablement réduite. De 18,3% du salaire moyen net en 1989, elles n'en représentent plus que 6,3% en 1995 et 3,7% en 2006 (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1909). Simultanément, le nombre de familles bénéficiaires diminue : tandis qu'en 1989 près de 84% des familles avec enfants perçoivent des prestations familiales, elles ne sont plus que 74% en 1995 et 42% en 2006 (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1909). D'un système fondé sur des critères d'attribution peu restrictifs⁵⁹³ et dans lequel les allocations familiales représentent pour les familles un réel complément de revenu, l'on passe à un système qui restreint l'accès aux prestations aux familles les plus pauvres, les critères

⁵⁹³ Avant 1989 l'accès aux prestations familiales était conditionné par le nombre d'enfants et le niveau de ressources des familles.

d'attribution étant dès lors durcis⁵⁹⁴. Ce changement contribue à rendre une partie des familles dépendantes de l'Etat, tout en contraignant les autres à se débrouiller par elles-mêmes.

« Ces réformes ont fait basculer le soutien familial dans une logique d'assistance et confirmer l'intégration, complète et dure désormais, du principe de subsidiarité en tant que vecteur de la politique publique à l'égard des familles. [...] Le nouveau schéma de dépenses sociales s'inscrit dans la continuité de l'ancien en désignant les prestations familiales comme un point faible de la politique de redistribution comme il l'était auparavant » (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1909).

En outre, le désengagement de l'Etat se confirme également dans l'offre de structures de garde pour les enfants. A partir de 1992, les compétences dans la gestion et le financement des équipements de la petite enfance sont transférées aux communes, au secteur bénévole ou aux initiatives privées. Dans un contexte de difficultés budgétaires accrues des collectivités locales, ces équipements se dégradent encore davantage ou sont purement et simplement fermés. De 1989 à 1993, ainsi, plus de la moitié des crèches locales et plus d'un tiers des maternelles locales ferment leurs portes (Heinen, 1995, p.79). De même, le réseau de structures fourni par les entreprises disparaît en grande partie suite aux difficultés financières de celles-ci, aux restructurations ou aux liquidations : la quasi-totalité des crèches et les deux tiers des maternelles d'entreprises sont touchées (Heinen, 1995, p.79). En moyenne, pour 1000 enfants de moins de trois ans, on compte 44 places en crèche en 1989, 31 en 1991 et 22 en 1993 ; pour 1000 enfants de trois à six ans, on compte ces mêmes années 340, 299 et 334 places en maternelle (Graniewska, 2009, p.57). Durant la décennie 1990 et jusqu'au début des années 2000, les crèches, déjà peu nombreuses avant 1989, deviennent une institution marginale : de 1412 établissements en 1990, il n'en reste que 382 en 2003, qui accueillent 44.500 enfants de zéro à trois ans (Kłos, Szymańczak, 2006, p.39). Au total, le nombre de crèches se réduit ainsi de 72% entre 1990 et 2003. Le nombre de maternelles, lui, diminue de 33%. Des 12.308 établissements encore présents en 1990, il n'en reste que 8.015 en 2003 (Kłos, Szymańczak, 2006, p.39). En 2004, environ 32% seulement des enfants de trois à cinq ans sont accueillis en maternelle, le chiffre tombant à 15% dans le cas des campagnes⁵⁹⁵. Ces taux font de la Pologne, au moment de son entrée dans l'UE, l'un

⁵⁹⁴ En 1991, le montant de l'allocation familiale représente environ 15% du minimum social pour une famille de quatre personnes, et 10% en 1992 (Kłos, 1994, p.4). Par ailleurs, l'âge maximum des enfants a été réduit en 1993 de 25 ans à 20 ans.

⁵⁹⁵ En 2004-2005 fonctionnent 7.746 maternelles dans le pays, dont 2.595 maternelles à la campagne (Kłos, Szymańczak, 2006, p.39)

des derniers pays en termes d'accueil des enfants de trois à cinq ans⁵⁹⁶. Les objectifs d'accueil de 90% des enfants de trois ans à l'âge de la scolarité obligatoire et de 33% des enfants de moins de trois ans, fixés par l'UE, sont loin de la réalité polonaise.

En outre, la réduction des établissements s'accompagne d'une hausse des coûts de ceux-ci pour les parents. En effet, si les services publics sont financés principalement par les budgets des collectivités et des subventions de l'Etat, une contribution est également demandée aux familles. Depuis qu'elles en ont récupéré la compétence, les communes sont libres de fixer la contribution financière demandée aux parents dans le cadre des services préscolaires. A la contribution pour les repas scolaires en vigueur depuis 1989, s'ajoutent une contribution pour les activités ou enseignements facultatifs et dans certaines communes, une taxe fixe (Kłos, 1994, p.11). Ceci se traduit par une grande hétérogénéité, désormais, dans l'offre de garde publique : l'accès des enfants à des structures d'accueil dépend non seulement des possibilités financières des communes, mais aussi de celles des parents. Seules les classes moyennement aisées au moins peuvent se permettre ces services, quand ils existent. L'accès est en effet particulièrement réduit dans les communes les plus pauvres, tandis que trois groupes d'enfants se voient quasiment privés d'éducation préscolaire : les ruraux, les plus pauvres et les enfants handicapés (Kłos, Szymańczak, 2006, p.39). Le coût prohibitif des établissements auparavant gratuits et les effets inégaux de la décentralisation favorisent un processus de polarisation de la société à travers l'éducation. Cet effet est renforcé par le développement d'un secteur privé également très onéreux dans ce domaine, même s'il permet de diversifier et d'améliorer l'offre. Des maternelles fonctionnent sous l'égide d'associations, d'organisations religieuses, d'entreprises ou de personnes privées, cependant le critère de revenu sur lequel est basé l'accès à ces services ne les rend accessibles qu'aux familles les plus aisées.

Enfin, les coupures dans les structures de garde publique s'accompagnent de la suppression des foyers et centres culturels locaux (bibliothèques, clubs pour les jeunes, ateliers artistiques, etc.) pouvant accueillir les enfants ou les jeunes durant le temps extrascolaire. On ne compte plus en 2004-2005 que 370 établissements

⁵⁹⁶ Le taux d'accueil des enfants de 3-5 ans en maternelle dans les pays occidentaux se situe entre 70% et 100% selon les pays.

extrascolaires éducatifs et culturels⁵⁹⁷ pour les enfants et les jeunes, contre 598 en 1990 et 750 en 1980 (Kłos, Szymańczak, 2006, p.40).

Outre les structures de garde, les changements affectent enfin les congés parentaux mais indirectement. Sous le communisme, les femmes ont pu bénéficier d'un congé parental de trois ans pour leurs enfants de moins de quatre ans à partir de 1972, congé non rémunéré dans la plupart des cas, une allocation n'étant versée à partir de 1981 qu'aux familles dont le revenu par personne n'atteignait pas 25% du salaire moyen. Ce congé s'accompagnait pour les femmes d'une garantie de retrouver leur emploi à son issue. D'une certaine manière, ce dispositif permettait de pallier l'insuffisance de crèches et de faire en sorte que les mères assument la responsabilité qu'on leur attribuait de prime abord dans l'éducation des tous jeunes enfants. Après la chute du communisme, peu de changements sont apportés par les autorités, si ce n'est deux mesures : en 1992, l'allocation versée pour le congé parental est fixée à un taux fixe qui pourra être valorisé, le montant étant revu à la hausse pour le cas des mères célibataires, divorcées ou veuves (Kłos, 1994, p.9). Ces montants demeurent cependant très faibles⁵⁹⁸ et ne font que renforcer la logique d'assistance du dispositif (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1915) ; en 1996, conformément aux exigences liées à l'adhésion future de la Pologne à l'UE, un règlement ouvre le droit au congé parental aux pères, introduisant une dimension égalitaire dans ce dispositif, qui ne reste que formelle toutefois. Comme le souligne Heinen (2009), le rôle des femmes demeure mis en avant dans l'argumentaire lié au nouveau règlement, la figure du père n'apparaissant qu'à la toute fin du texte (Heinen, 2009, p.116)⁵⁹⁹.

Si les femmes demeurent les seules à recourir aux congés parentaux, ce recours s'amointrit dès le début des années 1990, et ceci pour trois principales raisons, outre les restrictions apportées au dispositif qui en réduisent l'attrait : tout d'abord, comme nous l'avons évoqué précédemment, la discrimination exercée par de nombreux employeurs à l'égard des mères dissuadent ces dernières de prendre un congé de trois ans, par crainte de ne pas pouvoir retrouver leur emploi ensuite ; pour des raisons financières, ensuite, de nombreuses femmes et familles ne pouvant se permettre de

⁵⁹⁷ Il s'agit d'établissements tels que foyers, maisons de la culture, jardins, ayant des fonctions culturelles et éducatives et destinés au temps extrascolaire (*placówki wychowania pozaszkolnego*).

⁵⁹⁸ Le montant de l'allocation s'élève à 179,90 zlotys en 1996 (pour les familles dont le revenu mensuel moyen par personne n'excède pas 25% du salaire moyen), 286 zlotys pour les mères célibataires, divorcées ou veuves (Dz.U. 1996 n°60 poz. 277).

⁵⁹⁹ Dz.U. 1996 n°60 poz. 277.

renoncer à trois années de revenu ; pour des raisons démographiques, enfin, les années 1990 étant marquées par une baisse importante du taux de fécondité. Entre 1989 et 1991, le nombre de personnes en congé parental passe de 731.800 à 517.900 (Kłos, 1994, p.9). Il n'atteint plus que 234.800 en 1995 et 51.100 en 2004 (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1915). Le nombre de personnes percevant une allocation parentale, lui, augmente dans les premières années de transition, témoignant de l'appauvrissement de la population mais aussi du rôle de filet de sécurité joué par ce dispositif dans un contexte économique dégradé : de 197.000 en 1989, le nombre de bénéficiaires d'allocation parentale passe à 391.200 en 1991 (Kłos, 1994, p.9), à la suite de quoi commence une tendance à la baisse irréversible. On compte en effet 221.000 allocataires en 1995 et plus que 130.700 en 2004 (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1915).

L'ensemble des changements opérés dans les années 1990-2000 dans la politique familiale a plusieurs types d'effets : tout d'abord, le ciblage effectué des prestations et la réduction des montants éventuellement versés, combinés au manque de structures de garde, rendent difficile l'éducation des enfants dans les familles nombreuses et dans les familles monoparentales, qui d'ailleurs présentent les taux les plus élevés de pauvreté ; de ce fait, ces dispositifs ont un effet plus dissuasif qu'incitatif sur la natalité, en témoignent la chute des taux de fécondité ; ensuite, ces changements contribuent au sentiment de nostalgie et de pessimisme exprimé par une partie de la population à l'égard de la « sécurité » perdue dans le domaine social, qui auparavant était garantie, et cela gratuitement. Le congé parental, par exemple, était positivement perçu par les femmes, qui n'hésitaient pas à y recourir, malgré le caractère ambigu de ce dispositif (Heinen, 2009, p.121). Dans les années 1990, certaines enquêtes réalisées auprès des ménages témoignent toujours d'une forte attente à l'égard de l'Etat dans le domaine social, en particulier pour la fourniture de structures de garde et d'aides financières aux familles⁶⁰⁰ ; enfin, les changements survenus dans la politique familiale affectent la situation sociale et professionnelle des femmes, qu'il s'agisse des jeunes femmes, des mères célibataires, des mères de famille nombreuse, des chômeuses, etc. L'articulation vie professionnelle – vie

⁶⁰⁰ D'après un sondage réalisé par l'institut CBOS en 1996, 57% des ménages estiment que l'Etat doit soutenir les familles en fournissant des conditions d'éducation des enfants appropriées. A l'époque, outre l'aide au logement, les familles attendent surtout de l'Etat un accès bon marché aux crèches, maternelles et foyers, des crédits abordables pour l'éducation des enfants, des allocations familiales plus élevées, et des avantages fiscaux pour les familles avec enfants (Kłos, Szymańczak, 1997).

privée, au moment où elle est mise en valeur au niveau européen, connaît un retournement inverse dans les pays d'Europe centrale et orientale. En Pologne, les trois dimensions avancées par l'UE pour permettre la conciliation travail/famille - les congés familiaux, les structures de garde d'enfants et la flexibilité des conditions de travail - n'agissent pas en faveur de cet objectif, mais au contraire, imposent aux femmes de choisir l'un ou l'autre. Ce problème se posera de manière cruciale pour l'efficacité des actions du FSE pour les femmes concernées. En l'absence de possibilités de conciliation (notamment de structures de garde dans les milieux ruraux), les bénéficiaires, pour qui les projets du FSE sont l'occasion de sortir de la sphère privée, risquent d'y retourner une fois ceux-ci achevés.

Le lien entre travail et famille est d'autant plus difficile à traiter que les valeurs religieuses et conservatrices imprègnent plus que jamais la vie politique [voir chapitre V].

CONCLUSION

L'objectif de ce quatrième chapitre était triple : présenter le contexte structurel et idéologique dans lequel le FSE interviendra à partir de 2004 s'agissant de l'emploi féminin ; mettre en lumière le décalage entre la situation polonaise et la « norme » européenne sur ce point, décalage qui impacte à la fois le rôle du FSE (accélérer la dynamique de « rattrapage ») et les perceptions des acteurs (comment les acteurs perçoivent et donc, s'approprient les normes et les principes européens) ; et enfin, identifier les éléments permettant d'expliquer, par la suite, les comportements et les propos relevés chez les acteurs du FSE et leurs bénéficiaires.

Nous avons présenté les différentes manifestations structurelles de l'emploi féminin durant la période de transition/transformation, entre 1990 et 2004, qu'il s'agisse du chômage, des taux d'activité ou d'emploi, de la pauvreté, de la répartition de l'emploi entre les différents secteurs d'activité – primaire, secondaire, tertiaire – et entre le public et le privé, ou encore, qu'il s'agisse de l'évolution des conditions de travail. Dans chacun de ces cas, la situation des femmes s'est avérée particulièrement désavantageuse et complexe : les femmes ont été plus massivement touchées par le chômage, notamment de longue durée, et par les différents phénomènes d'exclusion du marché du travail (politiques de préretraite, restriction des allocations chômage, découragement, inactivité, etc.) ; seul le chômage caché dans les campagnes les a

moins concerné que les hommes, en théorie. Parallèlement, le taux d'emploi et d'activité des femmes a diminué de façon constante, ou s'est contenté de stagner tout au long de la période, à l'opposé de la tendance générale observée au niveau européen et bien que le différentiel hommes-femmes se soit légèrement amoindri. Enfin, les femmes sont depuis cette période plus menacées de pauvreté, surtout lorsqu'elles sont à la tête d'une famille nombreuse ou qu'elles élèvent seules leur(s) enfant(s), les mères étant les plus nombreuses parmi les parents célibataires. L'émergence de la pauvreté dans les familles, notamment rurales, s'est traduite par une nouvelle responsabilité pour les femmes, celle de gérer la pauvreté au quotidien et de trouver des sources de revenu non marchandes, en particulier auprès de l'assistance sociale. Cette tâche nouvelle les éloigne encore plus de l'emploi ou de la recherche d'emploi. Toujours sur le plan structurel, nous avons vu que l'emploi féminin a été impacté, également, par les transformations enclenchées sur le marché du travail. Tout d'abord, le mouvement de tertiarisation attendu des activités ne s'est pas produit de manière significative, le poids de l'agriculture et de l'industrie dans l'économie nationale diminuant de façon relativement lente. De ce fait, l'emploi féminin, majoritairement porté par les services, n'a pas disposé des meilleures possibilités d'expansion. Le second changement important concerne l'équilibre public/privé. Le privé se développe massivement à partir de 1990, à la faveur des privatisations – certes lentes – et surtout de l'entrepreneuriat. Les femmes profitent de l'essor de ce dernier, mais leur entrée sur le marché du travail passe encore fortement par le public, quand bien même celui-ci se réduit. Par conséquent, un mouvement de concentration des femmes s'opère dans le public, où les conditions de travail sont plus régulières mais où les salaires sont généralement plus faibles. Dans le privé, les femmes sont victimes, certes comme les hommes, de l'évolution des conditions de travail, en l'occurrence de l'intense flexibilisation des contrats et des temps de travail, qui imposent aux salariés une disponibilité sans limite. Peu de solutions alternatives sont disponibles pour les femmes, les structures de garde d'enfants disparaissant massivement durant la décennie 1990, tandis que le principe du travail à temps partiel, promu au niveau européen, ne fait pas partie des traditions nationales. Structurellement, donc, les femmes ont un accès ou un retour difficile voire impossible à l'emploi.

Sur ce point, le défi du FSE à partir de 2004 est donc d'accompagner la dynamique de rattrapage en cours, en permettant un meilleur accès à l'emploi formel,

principalement dans les services et dans le privé ; en permettant de ce fait d'élever les taux d'activité et d'emploi, de diminuer les taux de chômage et partant, les taux de pauvreté. Le second enjeu du FSE est de permettre aux individus inactifs ou exclus du marché du travail d'y revenir, ces individus ayant « disparu » de la clientèle des services publics de l'emploi et ayant été éventuellement « relégués » vers d'autres institutions (aide sociale, associations caritatives). Cet enjeu se traduira par l'inclusion de nouveaux acteurs dans les actions cofinancées par le FSE, qu'il s'agisse d'acteurs publics (aide sociale, collectivités), privés (entreprises, écoles, etc.) ou non gouvernementaux. Enfin, le troisième enjeu du FSE est d'accompagner le processus de transformation des milieux ruraux vers un modèle économique plus diversifié, c'est-à-dire moins dépendant de l'agriculture. Cet enjeu se posera différemment selon les régions, néanmoins, en fonction du poids hérité du secteur primaire et de sa structure.

Outre ces transformations structurelles qui sont autant de défis à relever pour le FSE à partir de 2004, nous avons constaté que la période 1990-2004 et les choix économiques et sociaux opérés au niveau national sont demeurés fortement idéologiques : le poids des idées s'est avéré déterminant dans la façon dont les diverses politiques adressées plus ou moins directement aux femmes ont été conçues. Sur ce point et malgré la volonté de rupture par rapport à la période précédente, c'est une forte continuité qui est observée.

En effet, les politiques publiques demeurent imprégnées du modèle patriarcal de la famille, selon lequel la femme se consacre avant tout à l'éducation des enfants et l'homme assure le rôle de gagne-pain. Ce modèle incite les femmes au retrait de la vie active vers la sphère privée et met en avant le rôle et l'image de la « mère de famille ». Durant les années 1990, il inspire les mesures prises dans le domaine de la politique familiale à travers le retrait de l'Etat, notamment des structures de garde d'enfant et plus particulièrement encore des crèches. Il inspire en outre les décisions prises concernant les droits reproductifs (quasi-interdiction de l'avortement), sous l'influence de l'Eglise catholique.

Ainsi, les politiques publiques sont pensées à partir de la catégorie des mères de famille. On retrouve donc naturellement cet angle d'approche dans la sphère de l'emploi, surtout à partir des années 2000 avec l'élaboration du premier document stratégique pluriannuel pour l'emploi, qui va cadrer l'intervention du FSE une fois la

Pologne membre de l'UE : l'emploi des femmes n'y est abordé que sous l'angle des responsabilités familiales, les cibles principales étant les jeunes mères de famille et/ou les femmes souhaitant revenir sur le marché de l'emploi après une pause liée à la maternité. Deux axes de mesures sont envisagés pour cette cible : la conciliation travail-famille, qui n'est pensée que comme un problème féminin ; le recours au temps partiel qui, selon la norme européenne, fait partie des solutions permettant la conciliation.

En parallèle, comme nous l'avons souligné dans les précédents chapitres, l'orientation des gouvernements est clairement libérale ; en matière de politique sociale, et même si dans les faits prédomine jusqu'au début des années 2000 une logique compensatrice, la volonté des gouvernements est de désengager l'Etat et d'inciter à la fois à la prise en charge individuelle et au soutien par les familles et les solidarités privées. Dans l'emploi, la mesure privilégiée dès le début des années 1990 est l'incitation à l'entrepreneuriat. Cette mesure est conforme à l'idée d'encourager l'initiative individuelle et le secteur privé, et elle est perçue comme « la » solution contre le chômage, bien qu'elle masque le niveau réel du chômage et abrite certaines dérives, ceci dit en toute légalité. L'encouragement à fonder son entreprise s'applique aussi aux femmes pour lesquelles il permet, en théorie, de mieux concilier aspirations professionnelles et responsabilités familiales.

D'un côté, donc, les politiques adoptent une approche libérale – soutien à l'entrepreneuriat, mesures actives (formations) – et de l'autre, restent dans la tendance nationale qui consiste à ne retenir de la cible « femmes » que la catégorie des « mères de famille ». Les barrières structurelles (manque de structures de garde) et culturelles (discriminations) qui s'opposent à l'emploi des femmes ayant ou étant en âge d'avoir des enfants, de même que les niveaux de chômage et de pauvreté, viennent justifier la priorité accordée à cette cible ; l'engagement européen en faveur de la conciliation travail-famille comme moyen d'augmenter l'emploi féminin, également. Finalement, d'ailleurs, la priorité accordée à cette cible se retrouve en conformité avec la tradition nationale, la norme européenne, et même la logique de l'investissement social qui comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, tend à revaloriser le lien femme/maternité. La promotion du temps partiel s'inscrit également dans la conformité avec la logique nationale (flexibiliser les temps de travail) et avec la norme européenne (qui la conçoit comme une mesure de conciliation). Quant aux autres femmes (âgées, chômeuses de longue durée, etc.),

elles ne sont pas considérées de manière spécifique mais sont incluses dans les catégories préexistantes de chômeurs définies par la loi sur l'emploi (chômeurs de longue durée, jeunes de moins de 25 ans, chômeurs peu instruits, etc.), ou alors sont devenues invisibles car tombées dans l'inactivité.

Cependant, le choix de cibler les mères de famille et les solutions avancées résultent avant tout d'une manière idéologique de traiter l'emploi féminin, même si ce choix est en apparence conforme aux idées européennes et qu'il est justifié par les statistiques de l'emploi, du chômage, de la pauvreté, etc. L'héritage historique que nous avons retracé dans la partie I ainsi que les mesures prises dans les domaines autres ou connexes à l'emploi (politique familiale, droits reproductifs), dont les fondements sont purement idéologiques, laissent penser qu'il en est de même dans l'emploi. Du reste, les solutions retenues s'avèrent inopérantes avant 2004 : alors que la conciliation travail-famille commence à être mise en avant, les structures de garde d'enfants en âge préscolaire ont disparu entre 1990 et 2003, d'un tiers s'agissant des maternelles, de près des trois quarts s'agissant des crèches. En milieu rural encore plus que dans les villes, articuler travail et famille est quasiment impossible. Quant au temps partiel, il est peu populaire, que ce soit auprès des femmes ou auprès des employeurs. En moyenne, en 2004, seulement 12,5% des travailleurs polonais y recourent, contre près de 35% dans l'UE-15. Cependant, après l'adhésion à l'UE, l'intervention du FSE va s'inscrire dans cette double approche sous-tendant la politique d'emploi féminin – approche libérale / conservatrice -, ainsi que dans cette double conformité nationale / européenne.

Le troisième niveau dans lequel les « idées » commandent les comportements est celui des acteurs locaux, en l'occurrence ici, les services publics de l'emploi, l'aide sociale et les employeurs. Chez ces derniers, les idées en question sont un ensemble de stéréotypes concernant l'efficacité et la fiabilité des femmes dans le travail. Ces stéréotypes se traduisent en plusieurs types de discriminations qui rendent l'accès des femmes à l'emploi difficile et facilitent au contraire leur sortie voire leur exclusion du marché du travail. Principalement, ces discriminations dont les femmes sont victimes sont liées à leur (potentiel) statut de mère de famille ; tandis que dans l'emploi lui-même (mais également hors de l'emploi et de l'emploi formel), les inégalités de statut comme de salaire se reproduisent. Chez les autres acteurs concernés ici – services publics de l'emploi et institutions de l'aide sociale – la double approche de l'emploi féminin soulignée plus haut et qui sera soutenue par le

FSE, va se superposer à un ensemble de représentations déjà bien établies (concernant les « passifs », les « dépendants », les « profiteurs », les travailleurs au noir, etc.) et une logique d'action bien ancrée et engagée d'ailleurs au niveau national, qui consiste à compenser les effets négatifs des transformations par des mesures passives de traitement des problèmes (versement d'allocations). La politique soutenue par le FSE, incitant à plus de mesures actives, sera à la fois comprise par les acteurs et reprise dans leur discours (rhétorique de « l'activation ») tout en rendant leur tâche particulièrement difficile. Les bureaux locaux du travail (PUP) en particulier, vont se retrouver sous pression, contraints d'appliquer les nouvelles normes de manière efficace tout en gérant une population sur laquelle ils n'ont que peu de contrôle. Quoiqu'il en soit, la logique propre de ces acteurs et les représentations qu'ils expriment conditionneront en partie leur perception de la « question » des femmes et de l'emploi.

Outre la situation des femmes dans l'emploi, vu au prisme des transformations du marché du travail et de leur rôle dans les foyers, deux autres évolutions majeures influencent la condition féminine de manière négative en Pologne dans les années 1990 : d'une part, le « renouveau » de l'Eglise catholique et sa connivence avec la sphère politique, désormais ouvertement établie (pour ce qui concerne les questions de genre), et qui se traduit par une politique de droits reproductifs stricte ; d'autre part, l'incapacité ou l'impossibilité des femmes à défendre leurs droits, du fait d'un accès moindre à la sphère politique, mais aussi d'une difficulté à se mobiliser « en masse ». Le chapitre suivant aborde ces deux points.

Chapitre V : Eglise, représentation des femmes et mobilisations

INTRODUCTION

Tandis que le chapitre précédent abordait la situation des femmes dans l'emploi, sous l'angle des transformations du marché du travail et du rôle attendu des femmes dans la sphère familiale et domestique, ce chapitre aborde deux éléments non directement liés à la politique d'emploi mais essentiels pour comprendre le contexte général de la condition des femmes en Pologne, depuis les années 1990.

Le premier élément est l'importance du lien entre Eglise et politique et entre l'Eglise et la société. Le second élément concerne la représentation politique des femmes et leur capacité de mobilisation.

Il convient de ne jamais perdre de vue ces deux éléments lorsque l'on parle des femmes en Pologne, parce qu'ils s'expriment dans ce pays de manière très spécifique et constituent donc, comparativement à l'Europe occidentale, une nouvelle dimension du décalage, principalement ici idéologique. En effet, l'Eglise et les capacités de représentation et de mobilisation des femmes jouent un rôle décisif sur l'évolution des « idées » entourant les relations de genre (ne serait-ce que par leur absence).

Certes, on retrouve difficilement l'influence de l'Eglise dans les projets du FSE et dans les propos des acteurs locaux, y compris des bénéficiaires ; en retour, d'ailleurs, le FSE n'agit pas sur l'élément religieux, ou indirectement, puisqu'il prétend promouvoir des relations de genre plus égalitaires que le modèle prôné par l'Eglise. Cependant, l'Eglise a contribué à façonner le cadre idéologique général dans lequel interviendra le FSE à compter de 2004, et c'est pour cette raison qu'il nous semble important de l'évoquer, même s'il faut distinguer l'institution qu'elle est (au niveau national), de la pratique et du sentiment religieux de la population (niveau local et individuel).

Le second élément (les mobilisations particulièrement) rejoint plus directement l'un des défis du FSE qui consiste à inciter le tiers secteur à se mobiliser et à participer à la mise en œuvre des programmes, suivant le mouvement d'hybridation des acteurs et l'objectif d'une gouvernance multi-niveaux. Cependant, nous abordons ici principalement la question des mobilisations « de masse », c'est-à-dire à grande

échelle, celles qui visent directement la sphère politique nationale et les décisions gouvernementales.

Ce chapitre montre donc tout d'abord à quel point l'élément religieux imprègne la société polonaise et conditionne les choix politiques nationaux durant la décennie de transformation (I) : c'est l'importance du religieux, notamment dans la sphère politique, qui explique que les mesures adoptées qui ont concerné les femmes l'ont été avant tout, et pour des raisons idéologiques, dans les domaines des droits reproductifs et comme nous l'avons vu précédemment, de la politique familiale. Par comparaison, la sphère de l'emploi aura été peu considérée, malgré l'ampleur des problèmes existants, et les réponses apportées tantôt n'auront été que plus ou moins mises en œuvre.

Ce chapitre montre aussi à quel point les femmes ont manqué de structures pour les représenter, alors que leurs intérêts étaient bafoués (II). En effet, malgré la situation défavorable et complexe sur le marché de l'emploi évoquée dans le chapitre IV, de la faiblesse des solutions apportées et à l'inverse, d'une forte politisation des questions touchant la famille et la sphère de la reproduction ; malgré, également, l'essor de la société civile (certes relatif) et de nombreuses raisons de mobilisations, ces dernières sont demeurées faibles et n'ont pas permis aux femmes de disposer d'une réelle alternative pour défendre leurs droits, quel que soit le domaine considéré.

Finalement, ce chapitre montre que le poids de l'histoire continue de jouer : en dépit du passage à la démocratie, en effet, on constate à peu de choses près et dans les deux cas (influence de l'Eglise et défense des droits des femmes), une importante continuité par rapport à la période communiste.

1. VALEURS TRADITIONNELLES ET RELIGIEUSES, POLITISATION DES QUESTIONS DE FEMMES

Cette première partie de chapitre revient sur l'importante influence de l'Eglise catholique dans la vie publique et privée en Pologne. Cette influence, allant dans le sens de la famille et du maintien des femmes dans la sphère privée, est particulièrement notable en politique ; elle coexiste avec une logique néolibérale prononcée dont elle semble bien s'accommoder et qui s'exprime dans la sphère sociale, ne serait-ce qu'en partie s'agissant de l'emploi. En témoigne l'orientation

prise par la politique d'emploi féminin que nous avons présentée dans le chapitre précédent. Par comparaison, cependant, certains autres domaines concernant les femmes font l'objet de beaucoup plus d'attention de la part des pouvoirs publics : la question des droits reproductifs est le symbole-même de l'omniprésence religieuse dans la vie publique polonaise et paraît occulter toutes les autres questions, malgré les alternances politiques. Face à cela, les dispositifs institutionnels défendant les droits des femmes sont victimes des changements de gouvernement et ne permettent donc pas une continuité des actions. Leur évolution reflète les orientations profamiliales manifestées tantôt par les autorités, en l'occurrence lorsque la droite conservatrice se trouve au pouvoir. Cette partie revient d'abord sur l'origine du lien entre Eglise et pouvoir politique (1), puis face à ce poids de l'Eglise dans la vie publique, nous nous interrogeons sur l'influence qu'exerce la religion dans la société, en particulier comment le sentiment religieux a évolué sous l'impact du changement systémique (2) ; le troisième paragraphe revient sur les conséquences de la politisation du religieux sur les droits des femmes, en particulier dans le cas de l'avortement (3) ; enfin, la quatrième partie examine l'évolution des mécanismes institutionnels défendant les droits des femmes, et leur capacité à contrebalancer toutes les conséquences négatives de la transition que nous avons observées précédemment (4).

1.1. Le lien étroit entre Eglise et pouvoir politique

Les années 1990 se caractérisent par la cohabitation, sur la scène politique polonaise, d'un libéralisme prononcé et d'une remise en avant des valeurs catholiques. Loin de perdre en importance avec le passage à la démocratie et à l'économie de marché, et même si elle a tiré son prestige de son opposition à l'Etat communiste dans un contexte d'oppression de la société, l'Eglise conserve une influence énorme, qui perdure jusqu'à nos jours. A la fin des années 1980, elle est la principale force de soutien du syndicat Solidarność et ses positions sont défendues par Lech Wałęsa, qui sera élu président de la République en décembre 1990. A l'époque, bien qu'estampillé de droite, Solidarność présente un spectre d'intérêts allant en réalité de la droite libérale à la gauche laïque. La première est représentée par le ministre des Finances, Leszek Balcerowicz, auteur de la « thérapie de choc » ; la gauche est incarnée par Jacek Kuroń, ministre du travail et figure de l'autogestion des entreprises publiques. Celui-ci, à l'instar d'Adam Michnik, figure intellectuelle du mouvement, fait partie des quelques membres du syndicat qui se déclarent non-croyants et plaident pour une

distinction claire entre l'espace religieux et l'espace politique, ce dernier étant entendu comme laïc. Lech Wałęsa incarne la tension qui existe au sein du mouvement : il représente la droite tout en défendant les ouvriers (notamment les lois de l'autogestion ouvrière adoptées par son syndicat), mais témoigne d'une fidélité absolue à l'Eglise. Prix Nobel de la paix en 1983, il est donc la figure d'une droite souverainiste, protectionniste et sociale qui imprègne les évolutions de cette décennie de transformation. Les purs « libéraux », portés par un anticommunisme profond et leur volonté de s'attacher à l'Union européenne par l'adoption de politiques de privatisation et de libéralisation des marchés, ne sont finalement pas majoritaires durant la décennie, même si certaines mesures déjà évoquées adoptent cette orientation. Ces purs libéraux ne sont au pouvoir que quelques mois au total, derrière les figures de Balcerowicz et de Jan Krzysztof Bielecki. En final, ce sont d'un côté, la droite héritière de Solidarność, nationaliste et souverainiste, et de l'autre, les anciens communistes reconvertis en socio-démocrates, qui vont dominer la scène politique. De son côté, au sortir du communisme, l'Eglise est confrontée à une redéfinition nécessaire de son rôle dans la société et au risque d'y perdre son emprise, dès lors que la défense de la Nation n'est plus à l'ordre du jour et que « l'ennemi » qu'était l'Etat-parti a disparu. Face à ces nouvelles menaces et afin de préserver sa force institutionnelle, l'Eglise opte pour une intervention directe dans le champ politique, au risque d'y être instrumentalisée et malgré le désaveu que représenteront pour elle les victoires électorales des ex-communistes à partir de 1993 puis à nouveau en 2001. Une tendance nette à l'utilisation politique du religieux s'installe, qui sert aussi bien les intérêts des autorités politiques que ceux de la hiérarchie catholique :

« [...] l'Etat, dépassé par l'ampleur des tâches auxquelles il est confronté, instrumentalise le religieux, pour l'essentiel à des fins de légitimation ; l'Eglise, quant à elle, frappée de plein fouet par la perte d'une centralité acquise sous le régime précédent, et dont elle n'avait que faiblement réalisé le caractère profondément conjoncturel, instrumentalise l'Etat, soit directement, soit, moins explicitement, en se prêtant aux instrumentalisations dont elle fait l'objet, à des fins de perpétuation de cette centralité en instance de disparition » (Michel, 2007, p.388).

Dans cette configuration, les thèses défendues par l'Eglise disposent d'une aura importante qui influence l'orientation des choix politiques, et notamment dans le champ de la politique sociale.

Ceci dit, ce lien étroit entre politique et religieux n'est pas une nouveauté, il découle au contraire de l'histoire du pays : celle-ci, à plusieurs reprises, a contraint l'Eglise à se poser comme contestataire du pouvoir en place et comme appui à la société civile

dans sa résistance aux autorités ; en conséquence, fidélité à la Nation et fidélité religieuse sont devenues synonymes (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.44). Dès lors, durant le communisme, les autorités religieuses sont entrées en conflit ouvert avec l'Etat sur des sujets hautement liés à la défense de la Nation, tels que l'enseignement. Durant la période stalinienne, par exemple, l'Eglise s'oppose à la suppression des cours de religion à l'école décidée par les autorités communistes qui, suivant la tradition marxiste, souhaitent laïciser le pays. Si les cours de religion sont malgré tout supprimés, de même que les écoles et associations religieuses durant cette période, cet évènement est symbolique du rôle politique joué par la hiérarchie catholique :

« [...] l'Eglise se vit donc placée sur un terrain où le politique le disputait au religieux et où ses représentants étaient appelés à jouer un rôle dépassant de beaucoup leurs attributions de conseillers moraux. Dans la communauté paysanne, en particulier, la lutte contre la laïcisation de l'école apparut étroitement liée à la défense de la propriété privée de la terre, les curés de campagne exerçant une influence décisive à ce propos » (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.46).

Outre son rôle d'opposant politique et de référent, en particulier pour les paysans indépendants, l'Eglise, nous l'avons vu, joue un rôle majeur dans l'action sociale et dans le maintien d'une société civile organisée, ne serait-ce que de manière limitée. A partir de la fin des années 1950, avec le début de la déstalinisation, les associations et communautés religieuses sont à nouveau autorisées à agir. Initialement, leur action se limite à l'aide aux personnes atteintes de maladies graves ou psychiques, ainsi qu'aux personnes handicapées ; progressivement, elle englobe également les personnes seules et les sans-domicile-fixe. A partir de 1957, enfin, les Clubs de l'Intelligentsia Catholique organisent des œuvres de charité ainsi que des actions éducatives et culturelles. A la fin des années 1960, l'Eglise apparaît comme la seule force sociale organisée autonome face au régime⁶⁰¹. Or, ce dernier a renoncé à l'éradiquer complètement mais continue de lui faire subir diverses tracasseries, ce qui ne fait que renforcer le rôle d'opposant politique joué par l'institution religieuse.

L'opposition permanente entre Etat et Eglise qui s'exprime sur le terrain politique, les actions de l'un renforçant le prestige social de l'autre, explique qu'au sortir du communisme il paraisse difficile d'envisager une séparation complète de l'Eglise et de l'Etat. C'est au contraire une situation de confusion qui s'installe, dans laquelle le

⁶⁰¹ Comme nous l'avons souligné dans le chapitre I, des organisations non religieuses ont existé sous le communisme en étant relativement autonomes localement, avant que ne se développe un réel mouvement civil lié à la condition ouvrière à partir des années 1970. Ces organisations n'avaient cependant pas l'assise géographique et sociale de l'Eglise, laquelle embrasse depuis 1945 la quasi-totalité de la population.

régime communiste porterait une responsabilité particulière (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.50). Ni l'Etat ni l'Eglise n'ont l'habitude de fonctionner l'un sans l'autre, finalement. Du reste, l'Eglise a pris l'habitude de jouer un rôle politique et d'être l'acteur dominant dans le domaine social. Le soutien que lui accorde le leader de Solidarność va lui permettre par ailleurs de conserver ses prérogatives. Ainsi, dès le début des années 1990 l'enseignement religieux est rétabli dans les écoles. Le rôle social et caritatif de l'Eglise s'élargit avec la reprise des activités de l'organisation Caritas, interrompues entre 1950 et 1989 par les autorités communistes.

Pour autant, le prestige social de l'Eglise ne reste pas indemne face aux évolutions politiques et sociales. L'institution, d'abord, est traversée de clivages, notamment lorsqu'il s'agit de définir la place de l'Eglise dans la démocratie et vis-à-vis de la société civile. Dans les partis politiques, la référence à l'Eglise prend de ce fait des allures plus ou moins extrêmes, selon l'importance accordée aux valeurs religieuses. Si Wałęsa incarne déjà les valeurs morales conservatrices de l'Eglise, que reprendront à partir des années 2000 les frères Lech et Jarosław Kaczyński, celles-ci s'expriment encore davantage à travers le mouvement populiste, représenté par le parti Autodéfense (*Samoobrona*), qui est fondé en 1992 par Andrzej Lepper et qui s'appuie sur une base paysanne (ce parti est à l'origine un syndicat agricole), et de manière encore plus extrême à travers la Ligue des familles polonaises (LPR), fondée en 2001 par Roman Giertych. Cette dernière s'illustre par un fondamentalisme religieux très actif, s'appuyant en particulier sur deux organisations, la « Jeunesse de toute la Pologne » (*Młdzież Wszepolska*), organisation de jeunes nationalistes, ainsi que la radio catholique extrême Radio Maryja, fondée en 1991 par le père Tadeusz Rydzyk. Cette dernière, malgré de nombreuses condamnations de la part de l'épiscopat polonais depuis sa création, diffuse des propos nationalistes, antisémites et antieuropéens et dispose d'une audience évaluée à plusieurs millions de personnes⁶⁰². Elle serait particulièrement écoutée par une population âgée et rurale.

En outre, l'Eglise est confrontée à une baisse de sa popularité en tant qu'institution durant la première moitié de la décennie 1990. Les débats suscités par sa place dans la vie publique et idéologique de l'Etat et ses intrusions fréquentes en politique amoindrissent son aura. Cet affaiblissement aux yeux de la population intervient

⁶⁰² Radio Maryja possède également une chaîne de télévision, *Trwam*, créée en 2003, ainsi qu'un quotidien national, *Nasz Dziennik*, lancé en 1998.

cependant dans le cadre d'une remise en cause des institutions en général. Les sondages effectués à cette époque témoignent en effet d'une forte méfiance de la société à l'égard de toutes les autorités liées à la sphère publique. Ce résultat n'est que l'expression au grand jour d'un sentiment présent depuis longtemps déjà. On observe d'ailleurs en parallèle une tendance au repli dans la sphère familiale. A partir de 1996, néanmoins, l'Eglise retrouve peu à peu son prestige et commence alors une période de stabilisation de l'opinion publique à son sujet. Entre 1996 et 1999, plus de la moitié des Polonais expriment une opinion positive au sujet de l'Eglise, tandis qu'un tiers expriment une opinion critique ; entre 2000 et 2004, la réputation de l'Eglise dans la société s'améliore encore davantage, la part d'opinions positives dépassant désormais les 60% (CBOS, 2004, p.1). En même temps, une part désormais majoritaire de la population considère la présence de l'Eglise dans la vie du pays comme étant excessive. En 2004, en effet, 45% des Polonais estiment que l'intervention de l'Eglise dans la vie publique devrait diminuer, contre 14% en 1988⁶⁰³ ; 85% considèrent qu'elle devrait s'abstenir d'intervenir dans la vie politique (CBOS, 2004, p.3). Ainsi, si la sortie du communisme permet à l'Eglise d'occuper ouvertement une grande partie de la scène publique, cette montée en puissance suscite un sentiment paradoxal au sein de la population, partagée entre soutien à l'institution et réprobation de son omniprésence. Pour autant, la réprobation qui s'exprime dans les sondages est loin de se traduire en action collective dénonçant les intrusions de l'Eglise dans la vie publique ; elle ne s'applique pas non plus à la figure du pape Jean-Paul II, dont le prestige ne s'est pas affaibli, et auquel la population continue de se référer.

Par ailleurs, il convient de distinguer le jugement porté par la population au sujet de l'autorité religieuse, du sentiment religieux exprimé dans la société, afin de voir si ce dernier a été victime des changements socioéconomiques, comme l'on pouvait s'y attendre. Or, d'après les sondages réalisés durant la décennie de transformation, le sentiment religieux est demeuré intact.

⁶⁰³ L'opinion publique quant à l'intervention de l'Eglise dans la vie publique en général varie notamment en fonction du lieu de vie, de l'âge ou encore des convictions politiques. Ainsi, les ruraux, les personnes âgées (plus de 65 ans) mais également les plus jeunes (18-24 ans) se prononcent en faveur d'une plus grande influence religieuse dans les affaires du pays (CBOS, 2004, p.3). Les électeurs des partis de droite, qu'il s'agisse du parti conservateur Droit et Justice (PiS), du parti libéral Plateforme civique (PO) ou du parti Autodéfense (*Samobrona*) se prononcent en majorité soit pour le maintien du statu quo, soit pour une réduction de l'influence de l'Eglise ; les partis de gauche tels que l'Alliance de la gauche démocratique (SLD) ou la Social-démocratie polonaise (SDPL) se prononcent à près de 70% également pour une plus faible influence de l'autorité religieuse ; seul les partisans de la Ligue des familles polonaises (LPR) plaident en très grande majorité pour encore plus d'influence religieuse dans la vie du pays (CBOS, 2004, p.4).

1.2. Force de la foi et des pratiques religieuses dans la société polonaise

La foi comme la pratique religieuse se maintiennent en effet au même niveau au fil des années, sans rupture significative. La seule rupture éventuellement observable intervient au tournant des années 1990, quand la croyance religieuse peut désormais s'exprimer au grand jour. Le nombre de personnes se définissant comme croyants et pratiquant régulièrement augmente alors. Par la suite, aucune baisse réelle n'est enregistrée. Autrement dit, dans l'ensemble, le changement de régime politique et les conséquences sociales qui l'accompagnent ne bouleversent pas le sentiment religieux en Pologne ni n'entraînent de processus de laïcisation de la société. Eventuellement, la foi qui s'exprime montre davantage de sélectivité et de prise de distance par rapport aux normes morales prêchées par l'Eglise.

A ce stade, il nous paraît intéressant de revenir sur les caractéristiques du sentiment religieux et de la pratique religieuse en Pologne. Compte-tenu du poids de l'Eglise dans ce pays, l'on pourra s'interroger sur l'influence qu'exerce la religion sur les « idées », notamment celles qui concernent l'emploi des femmes et leur rôle dans la sphère familiale, en particulier dans le milieu rural.

D'après un sondage réalisé par l'institut CBOS en 2000, 96% de la population polonaise se déclare catholique et 60% des gens pratiquent au moins une fois par semaine⁶⁰⁴ (CBOS, 2001, p.7). Cependant, l'intensité du sentiment religieux se définit aussi à travers différents critères, tels que le sexe, l'âge, le niveau d'instruction ou le lieu géographique. Ainsi, les personnes âgées et de faible instruction se réfèrent plus fréquemment à l'Eglise et pratiquent davantage, jusqu'à plusieurs fois par semaine. Dans le reste de la population, il n'existe pas de différence majeure entre classes d'âge ou niveaux d'instruction. Autrement dit, la pratique religieuse est relativement homogène entre classes sociales et elle se perpétue d'une génération à l'autre. Le critère hommes/femmes, en revanche, montre que ces dernières sont les plus pratiquantes et les plus proches de l'institution religieuse, tandis que les hommes prennent plus de distance au quotidien. En effet, en 2000, 64% des femmes pratiquent au moins une fois par semaine (dont 9% plusieurs fois par semaine), contre 52% des hommes (dont 4% plusieurs fois par semaine) (CBOS, 2001, p.7). 62,5% des femmes se réfèrent à l'autorité de l'Eglise, contre 50,5% des hommes (CBOS, 2001, p.10). Enfin, l'identification et la pratique religieuse sont fortement liées au lieu

⁶⁰⁴ Cette pratique consiste à assister à une messe, à un office religieux ou à une rencontre religieuse (CBOS, 2001, p.7).

d'habitation. Interviennent en effet le clivage ville/campagne ainsi que les différences régionales. La pratique religieuse augmente avec la ruralité tandis qu'à l'inverse, un mouvement de laïcisation s'est amorcé dans les grandes villes. Ainsi, 68% des ruraux sont des pratiquants réguliers en 2000, contre 39% dans les villes de plus de 500.000 habitants [voir tableau ci-dessous]. Combiné à une dimension de genre, le clivage ville/campagne fait apparaître que la pratique religieuse est la plus élevée chez les femmes vivant à la campagne. Ce sont en particulier les femmes disposant d'un niveau d'études supérieur qui y sont les plus pratiquantes, contrairement à ce qui pourrait être attendu (CBOS, 2001, p.22).

Fréquence de la pratique religieuse en 2000 selon les clivages hommes/femmes et ville/campagne

	Pratique religieuse (messes, offices, rencontres religieux)			
	Au moins une fois par semaine	Une à deux fois par semaine	Sporadiquement (quelques fois par an)	Jamais
TOTAL	58%	16%	18%	8%
Campagnes	68%	16%	12%	4%
Villes de moins de 20.000 hab.	63%	14%	15%	8%
21-100.000 hab.	55%	16%	19%	10%
101-500.000 hab.	51%	14%	24%	11%
501.000 hab. et plus	39%	15%	28%	18%
FEMMES	64%	15%	15%	6%
Campagnes	74%	14%	9%	3%
Villes de moins de 20.000 hab.	71%	14%	11%	4%
21-100.000 hab.	63%	15%	15%	7%
101-500.000 hab.	57%	15%	20%	8%
501.000 hab. et plus	44%	17%	26%	13%
HOMMES	52%	16%	21%	11%
Campagnes	62%	19%	14%	5%
Villes de moins de 20.000 hab.	55%	15%	19%	11%
21-100.000 hab.	46%	18%	23%	13%
101-500.000 hab.	44%	13%	28%	15%
501.000 hab. et plus	34%	13%	30%	23%

Source : CBOS, 2001, p.17.

Les régions se différencient également en termes de pratique religieuse. Combinée au clivage ville/campagne, l'analyse des différences régionales fait apparaître plusieurs groupes. Le premier regroupe les régions dans lesquelles la pratique religieuse à la campagne est la plus élevée : on y trouve en l'occurrence deux régions du sud-est, les Basses-Carpates (Podkarpackie) et la Petite Pologne. Dans le dernier groupe, dans lequel la pratique religieuse rurale est la plus faible, se trouvent nos deux autres régions d'étude : Zachodniopomorskie et Łódzkie. Cette analyse montre que la pratique religieuse est fortement corrélée au degré de ruralité de la région, mais pas seulement. Intervient également le facteur historique et culturel. La forte pratique religieuse dans la région Podkarpackie est liée à son identité paysanne traditionnellement proche de l'Eglise et des valeurs conservatrices. La moindre

religiosité dans la région de Łódź est due, à l'inverse, à la part importante qu'y a représenté le monde industriel et ouvrier, bien qu'un tel argument ne se vérifie pas dans toutes les régions, en témoigne la pratique religieuse prononcée observable en Haute Silésie et encore davantage en Silésie. Enfin, la moindre pratique religieuse dans les campagnes de Zachodniopomorskie s'explique par le taux plus faible d'habitants ruraux dans cette région, mais aussi et surtout par la prédominance des fermes d'Etat (PGR) avant 1989. Comparant cette région à la Poméranie voisine, l'analyse fournie par CBOS suggère l'explication suivante :

« Nous observons des différences significatives dans le niveau de religiosité [...] entre deux voïvodies : la Poméranie (60%) et la Poméranie occidentale (42%), bien que les pourcentages de population rurale dans ces territoires soient proches (respectivement 26% et 28%). Dans ce cas, c'est entre autres l'altérité des sociétés rurales qui peut décider des différences religieuses dans les deux voïvodies : en Poméranie [cette société est] plus traditionnelle, en Poméranie occidentale [elle est] en grande partie post-PGR, sans tradition, sans culture, avec de faibles liens sociaux dus entre autres au chômage élevé et aux pathologies qui lui sont liées [...]. Pour expliquer les ressemblances et les différences dans la religiosité des habitants des voïvodies, il ne suffit pas de connaître les pourcentages de population rurale, il est également nécessaire de savoir de quel type de société rurale il s'agit, traditionnelle ou post-PGR » (CBOS, 2001, p.27-28).

Si elle est sans doute juste, cette analyse reflète bien les représentations qui entourent les anciens ouvriers-agricoles des PGR, qualifiés entre autres et péjorativement de « non religieux ». Dans ce cas, le sentiment religieux sert à justifier le clivage établi entre les ruraux « post-PGR » et les autres, les « vrais » ruraux, vivant de l'agriculture privée, indépendante et autonome, et respectant les traditions nationales ou locales.

Fréquence de la pratique religieuse à la campagne dans les différentes régions, en 2000

	Pratique religieuse (messes, offices, rencontres religieux)			Part de population rurale
	Au moins une fois par semaine	Une à deux fois par semaine	Sporadiquement (quelques fois par an)	
TOTAL	58%	16%	26%	37%
Basses-Carpates (Podkarpackie)	86%	6%	8%	55%
Petite Pologne	80%	7%	13%	53%
Opole	73%	7%	20%	43%
Région de Lublin	64%	17%	19%	54%
Sainte-Croix	63%	17%	20%	55%
Grande Pologne	62%	15%	23%	41%
Poméranie	60%	15%	24%	26%
Podlachie	57%	19%	24%	41%
Silésie	58%	12%	30%	18%
Cujavie-Poméranie	54%	18%	28%	36%
Warmie-Mazurie	50%	23%	27%	42%
Basse-Silésie	54%	14%	32%	28%
Mazovie	51%	19%	30%	34%
Lubusz	50%	19%	30%	33%
Poméranie occidentale (Zachodniopomorskie)	42%	27%	41%	28%
Région de Łódź (Łódzkie)	38%	24%	38%	37%

Source : CBOS, 2001, p.25.

Classement des régions selon la fréquence de la pratique religieuse à la campagne en 2000

	Pratique religieuse (messes, offices, rencontres religieux)			Part de population rurale
	Au moins une fois par semaine	Une à deux fois par semaine	Sporadiquemen t (quelques fois par an)	
TOTAL	58%	16%	26%	37%
Groupe 1 : Basses-Carpates (Podkarpackie), Petite Pologne	83%	7%	10%	54%
Groupe 2 : Opole, région de Lublin, Sainte- Croix, Grande Pologne, Poméranie, Podlachie	63%	15%	22%	43%
Groupe 3 : Silésie, Cujavie-Poméranie, Warmie-Mazurie, Basse-Silésie, Mazovie, Lubusz	53%	17%	30%	32%
Groupe 4 : Poméranie occidentale (Zachodniopomorskie), région de Łódź (Łódzkie)	40%	20%	40%	32%

Source : CBOS, 2001, p.26.

Une analyse plus fine du sentiment religieux en Pologne montre que son intensité peut varier selon les groupes et les territoires dans les années 1990-2000, étant en particulier plus marquée chez les femmes et dans les milieux ruraux. Globalement cependant, le niveau du sentiment religieux demeure élevé et loin de s'engager sur une pente descendante.

C'est néanmoins la politisation du religieux, décrite plus haut, qui impacte le plus la situation des femmes, en particulier dans le cas des droits reproductifs.

1.3. Force du religieux et situation des femmes

Du point de vue du droit des femmes, le lien étroit entre politique et religieux a des conséquences négatives. Elles s'expriment aussi bien de manière implicite, en impactant la position des femmes dans le champ de l'emploi et de la famille, que de manière explicite, en faisant régresser les droits reproductifs, notamment le droit à l'avortement (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1916). Sous le communisme, la situation des femmes s'est trouvée au cœur du conflit entre l'Eglise et les autorités politiques, ces dernières étant considérées comme illégitimes, tandis que la première agissait comme la gardienne de la Nation. Soucieuse de préserver l'image de la femme mère de famille et par ailleurs « Mère polonaise », l'Eglise s'oppose à l'incorporation des femmes dans la main d'œuvre industrielle sous le stalinisme, cette incorporation forcée étant perçue comme un risque de destruction de la famille ; le milieu rural et paysan, qui constitue une part importante de la population, voit également d'un mauvais œil cette intrusion de l'Etat-parti dans son mode de vie traditionnel. L'Eglise, par ailleurs, cherche dès la fin de la guerre à faire interdire totalement l'avortement, ce qu'elle ne parvient pas à faire, celui-ci étant dépénalisé en 1956. Il

relève cependant non pas du droit des femmes, mais de la décision des médecins, deux médecins devant être consultés avant que ne soit décidée une intervention. Invoquant souvent leur clause de conscience, avec l'appui du clergé, les gynécologues refusent fréquemment de pratiquer des interruptions de grossesse. Aussi la loi est-elle peu appliquée dans les faits et la pratique des avortements clandestins se répand (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.66).

A partir de 1956 commence une période de remise en cause des mesures du stalinisme et la recherche d'une voie plus proche des traditions nationales. L'Eglise est reconnue comme institution légale, de même qu'est admise l'existence d'un milieu rural indépendant. Les mesures prises concernant l'emploi des femmes tiennent compte des prises de position de l'Eglise en faveur du maintien des femmes dans la sphère privée : en 1957, le cardinal Wyszyński, primat de Pologne de 1948 à 1981, intervient pour rappeler l'importance de la famille dans les valeurs culturelles et catholiques polonaises (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1918). La politique d'emploi intensive est atténuée et un nouveau discours encourageant les femmes à rester au foyer se met en place. La législation protégeant leurs capacités reproductrices dans le travail est rétablie et à travers les listes d'emplois interdits, ce sont aussi des domaines d'emploi réservés aux femmes qui sont désignés. La politique familiale, quant à elle, prend une tournure plus maternaliste. L'avortement n'est pas remis en cause, cependant. Il est au contraire rendu plus accessible en 1959 : de nouvelles dispositions sont publiées levant en particulier l'obligation de consulter deux praticiens. Il devient totalement libre et gratuit, et est pratiqué par les hôpitaux publics. Cela a pour conséquence de réduire le nombre d'interventions clandestines.

« Cependant, c'est aussi à partir de cette époque que l'Eglise catholique va reconquérir son emprise sur la société polonaise. En raison aussi bien des pressions de la hiérarchie catholique que de la complicité de l'Etat polonais, peu soucieux de s'affronter à l'Eglise sur ce terrain, l'avortement restera donc une question taboue dont on ne parle pas – même si les femmes y recourent très fréquemment » (Heinen, Matuchniak-Krasuska, 1992, p.66).

La chute du communisme est l'opportunité pour l'autorité religieuse de reprendre la main sur les questions relatives à la famille et à l'avortement. Mais, comme le souligne Brunell (2002), c'est aussi l'incorporation des normes et des valeurs religieuses dont témoignent les acteurs politiques, y compris chez ceux qui se disent laïcs, qui influence négativement les droits des femmes :

« [...] while the Church is undeniably important in maintaining social and legal norms, it is not the church as a monolithic institution employing concerted strategies that limit women's social and legal choices. Rather, it is the actions of lay political actors who have internalized these norms and who translate these norms into public policy that define women's options » (Brunell, 2002, p.467).

L'influence des normes religieuses s'exprime bien en effet à travers la politique familiale décrite précédemment : cette dernière accorde une large responsabilité à la famille, donc aux mères. Le congé maternité est d'ailleurs généreux comparé à la plupart des Etats européens : il est rémunéré à 100% du salaire moyen mensuel durant les trois mois précédant l'accouchement, puis durant 16 semaines s'il s'agit d'un premier enfant, 18 semaines pour chaque enfant suivant, et 26 semaines dans le cas de naissances multiples (Brunell, 2002, p.468 ; Kłos, 1994, p.8)⁶⁰⁵. La politique familiale suppose par ailleurs un désengagement de l'Etat tout en permettant à l'Eglise de conserver son influence. Le principe de subsidiarité, d'ailleurs, est mis en avant aussi bien par les concepteurs libéraux de la politique sociale que par la doctrine catholique : on observe en effet

« [...] une convergence, sur la base de fondements différents, autour du principe de subsidiarité qui structure chacun des deux discours et qui s'oppose à un processus de défamilialisation conduit par l'Etat » (Dupont-Dobrzynski, 2007, p.1919).

Or, ce dernier permet aux femmes de concilier travail et famille.

L'influence de l'Eglise est plus prégnante encore en matière de droits reproductifs, qu'il s'agisse de contraception ou d'avortement, questions auxquelles s'ajoute celle de l'éducation sexuelle à l'école ou plutôt de « l'éducation à la vie de famille » comme le promeut le clergé. Dans le premier cas, celui de la contraception, l'accès reste très limité, par manque d'informations et du fait d'un coût prohibitif. De ce fait, le recours au contraceptif en Pologne est très faible comparé au reste de l'UE. D'après un rapport de 2007, seules trois pilules, ayant qui plus est des compositions équivalentes, ont donné droit à un remboursement depuis 1998 (Fédération pour les femmes et le planning familial, 2007).

Quant à l'avortement, il suscite dès la chute du communisme des débats publics houleux et les tentatives d'en restreindre l'accès se multiplient, avant que ne soit finalement votée, en janvier 1993, la loi « sur le planning familial, la protection du fœtus humain et les conditions d'interruption de grossesse »⁶⁰⁶. A l'époque, le gouvernement polonais est dirigé par Hanna Suchocka, de l'Union démocratique, parti du centre fondé par Tadeusz Mazowiecki et qui fonctionne jusqu'en 1994. La présidence est toujours détenue par Wałęsa, fermement opposé à l'avortement.

⁶⁰⁵ La directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, fixe une durée de congé maternité minimale de 14 semaines.

En 2009, le congé de maternité a été rallongé en Pologne à 20 semaines pour la naissance d'un enfant, 31 semaines pour des jumeaux, 33 semaines pour des triplés, 35 pour des quadruplés, et 37 semaines pour des quintuplés ou plus.

⁶⁰⁶ Dz.U. 1993, n°17, poz.78.

Les conséquences de cette loi sont dramatiques pour beaucoup de femmes. L'interruption volontaire de grossesse (IVG) est désormais interdite sauf dans trois cas théoriquement : lorsque la santé ou la vie de la mère est menacée, lorsque le fœtus présente une malformation grave ou des signes de maladie incurable, ou lorsque la grossesse résulte d'un acte criminel (viol ou inceste). En pratique, cette disposition se traduit par une restriction de l'accès à l'avortement pour toutes les femmes, même pour celles qui y ont droit. Dans les deux premiers cas, en effet, la décision de deux médecins est requise comme c'était le cas entre 1956 et 1959. Dès lors, le même phénomène se répète : en se référant à leur clause de conscience, les médecins refusent souvent de pratiquer une IVG et de diriger les femmes vers un autre praticien, comme la loi les y oblige, allant parfois jusqu'à fermer les yeux sur les risques que présenterait une grossesse ou un accouchement pour la santé des patientes⁶⁰⁷. Quant aux femmes victimes de viol ou d'inceste, leur accès à l'IVG n'est pas plus facile, la reconnaissance de l'acte criminel étant longue à obtenir. Les procédures judiciaires successives – déposition à la police, obtention d'un certificat auprès du Procureur général – ne tiennent pas compte du délai qui s'applique dans ce cas pour avorter (douze semaines à partir du début de la grossesse). Enfin, même lorsqu'une femme en obtient l'autorisation, l'accès à l'avortement peut s'avérer théorique. Localement, l'intervention de l'Eglise et la pression exercée par les prêtres sur le corps médical et sur les familles concernées conditionnent souvent l'issue des demandes légales d'avortement.

Officiellement, la loi entraîne une réduction des pratiques d'IVG : de 138.000 en 1980, le nombre d'avortements tombe à 60.000 en 1990 et seulement 685 en 1993 (Fédération pour les femmes et le planning familial, 2007). En 1996, la gauche postcommuniste, alors majoritaire au Parlement, parvient à faire introduire un amendement dépénalisant l'avortement également pour raisons sociales, c'est-à-dire lorsque la femme enceinte se trouve dans des conditions socioéconomiques difficiles. En 1997, le nombre d'IVG officielles dépasse alors les 3.000 cas, mais

⁶⁰⁷ Alicja Tysiac est devenue malgré elle une figure emblématique du combat pour l'avortement en Pologne, et aussi l'une des victimes de ce conservatisme médical. Enceinte et souffrant de myopie dégénérative, Alicja Tysiac demande l'autorisation d'avorter en 2000, car elle risque alors de perdre la vue suite à sa grossesse. L'hôpital de Varsovie dans lequel elle se rend refuse de pratiquer l'avortement, déclarant les menaces insuffisantes. Après la naissance de sa fille, la vue de Mme Tysiac décline sérieusement, au point qu'on lui accorde le statut d'invalides civil. Elle porte plainte en Pologne pour refus d'avortement légal, mais l'affaire est suivie d'un non lieu. Elle dépose alors une plainte contre la Pologne auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, en 2003. Le 20 mars 2007, celle-ci condamne la Pologne à verser à A.Tysiac la somme de 25.000 euros de dédommagement, pour impossibilité de pouvoir faire appel de la décision du gynécologue de l'hôpital. La Pologne fait appel de la décision mais cet appel est rejeté en 2007.

l'amendement, sur la demande de parlementaires de droite, est examiné par le Tribunal constitutionnel qui le juge contraire à la Constitution. L'amendement est finalement annulé. En 2001, les chiffres officiels n'annoncent plus que 124 avortements, mais ils remontent à partir de là. On compte 159 avortements légaux en 2002, et 193 en 2004 (CBOS, 2013, p.3).

Ces chiffres sont loin de refléter la réalité. En effet, la loi de 1993 a deux conséquences : tout d'abord, elle se traduit par une explosion des pratiques souterraines. Ainsi, en 2000, la Fédération pour les femmes et le planning familial (organisation de référence en matière de droits des femmes) estime que le nombre d'IVG clandestines se situerait entre 80.000 et 120.000. Ces pratiques, réalisées dans des cabinets privés parfois par des gynécologues exerçant dans des hôpitaux publics mais refusant officiellement les IVG, s'avèrent très coûteuses, allant jusqu'à plusieurs milliers de zlotys⁶⁰⁸. La loi permet donc l'éclosion d'un véritable business clandestin de l'avortement, au profit des gynécologues et souvent au détriment des femmes. Par ailleurs, la seconde conséquence liée à la loi de 1993 est l'essor d'un « tourisme d'avortement ». Des centaines de Polonaises se rendent désormais chaque année dans des cliniques d'Allemagne, d'Autriche, de Grande-Bretagne ou des Pays-Bas pour avorter. Dans tous les cas, la pratique souterraine de l'avortement crée une discrimination entre femmes, que ce soit dans l'accès à un service de qualité en Pologne ou à une clinique étrangère. Seules les femmes les plus aisées, disposant de moyens financiers suffisants, peuvent se permettre de tels services. Les femmes les moins éduquées et vivant en milieu rural y ont rarement accès.

Malgré ses conséquences négatives, la loi sur l'avortement n'a pas suscité d'intenses mobilisations pour la faire retirer autres que celles des féministes. L'opinion publique s'est d'ailleurs progressivement désaffectée de cette question voire s'est durcie à son sujet. En 1997, l'avortement compte encore 65% de sympathisants au sein de la population (dont 35% de personnes « résolument pour ») ; ces sympathisants ne sont plus que 54% en 2002 et 44% en 2006 (dont 18% de personnes « résolument pour »). A l'inverse, la part des opposants à l'IVG passe de 30% en 1997 à 44% en 2006 (dont respectivement 14% et 23% de personnes « résolument contre ») (CBOS, 2006, p.2).

⁶⁰⁸ Le salaire moyen s'élève à 702,62 zlotys en 1995, à 1923,81 zlotys en 2000 et à 2289,57 zlotys en 2004 (GUS, 2013). Le salaire minimum s'élève à 700 zlotys en mars 2000 et à 824 zlotys en janvier 2004 (ZUS, 2013).

1.4. Faiblesse des mécanismes institutionnels défendant les droits des femmes

Comme l'atteste le paragraphe précédent, les questions de femmes sont fortement politisées en Pologne durant la décennie 1990. Les débats les entourant contribuent à former les clivages entre les différents partis politiques nationaux, par ailleurs à forte prédominance masculine. Les mesures prises en faveur des femmes au niveau central évoluent alors au gré des partis ou des coalitions au pouvoir, selon leur conception, plus ou moins ouverte, de la place des femmes dans la société. Ainsi le retour de la gauche en 1995 se traduit-il par un assouplissement de la loi anti-avortement, qui finalement échoue, et le retour de la droite en 1997 par la relance d'une politique pro-familiale et d'un moindre engagement du gouvernement en faveur de l'égalité des genres.

Les mécanismes institutionnels de promotion des droits des femmes évoluent de manière chaotique. Le bureau du plénipotentiaire pour les femmes en est un exemple type. A partir de 1989, ce bureau, créé en 1986 suite à la conférence de l'ONU de Nairobi de 1985, connaît de multiples transformations, qu'il s'agisse de sa localisation dans l'arène gouvernementale, de ses compétences ou de son nom. Ce sont en particulier les multiples changements de ce nom qui symbolisent le mieux les tentatives de neutralisation des problèmes des femmes (Nowakowska, 2003, p.10) et leur assimilation avec la sphère familiale. En 1991, sous le gouvernement de Bielecki, le bureau est renommé Bureau du plénipotentiaire pour les femmes et la famille. La plénipotentiaire d'alors, Anna Popowicz, est renvoyée en 1992 par le premier ministre Jan Olszewski, suite à sa prise de position contre l'interdiction de l'avortement et la restriction de la contraception. Hanna Suchocka, qui succède à Olszewski à partir de juillet 1992 et représente un parti de centre-droit, décide de ne pas nommer de plénipotentiaire pour les femmes et la famille et le poste reste vacant jusqu'en décembre 1994, même si le bureau existe toujours formellement. Aucune action pour l'avancement des femmes n'est entreprise, le bureau se focalisant sur le domaine de la jeunesse.

A l'approche de la conférence de Pékin de l'ONU, et sous la pression du mouvement féministe, le gouvernement de coalition de gauche SLD/PSL (alliance de la gauche démocratique/parti paysan), en poste à partir d'octobre 1993, nomme une nouvelle plénipotentiaire pour les femmes et la famille, en la personne de Barbara Blida, cette

dernière occupant simultanément des fonctions au sein du ministère de la construction. Pour les organisations féministes, cette nomination est le signe d'un manque de considération pour les droits des femmes et l'égalité hommes-femmes de la part des autorités politiques (Nowakowska, 2003, p.12). En 1995, sous le gouvernement et simultanément, sous la présidence de la SLD, le bureau du plénipotentiaire change à nouveau de nom pour s'adresser désormais « à la famille et aux femmes », et est dirigé par Jolanta Banach (SLD). Contrairement à ce que le changement de nom peut laisser envisager, Banach fait preuve d'une forte implication pour la défense des droits des femmes, notamment à travers la rédaction du rapport sur la situation des femmes en Pologne, rapport destiné à préparer la conférence de Pékin. Les organisations non gouvernementales sont invitées, pour la première fois, à s'associer à l'élaboration du rapport, tandis que les organisations catholiques critiquent l'insertion des questions d'avortement, de violence intrafamiliale et d'éducation sexuelle dans le document, et se retirent du comité de préparation. En 1996, un forum de coopération est institutionnalisé entre les ONG (dont des organisations catholiques) et le plénipotentiaire pour la famille et les femmes. Ce forum prend la forme de rencontres régulières entre les deux parties. En 1997, les travaux du Forum aboutissent à l'élaboration du premier programme national pluriannuel d'actions pour les femmes, que nous avons mentionné dans les mesures pour l'emploi [voir chapitre IV].

La victoire de l'Alliance électorale Solidarność (AWS) aux élections parlementaires de septembre 1997 change totalement la donne. La droite revient au pouvoir sous le gouvernement de J.Buzek. En novembre 1997, le bureau du plénipotentiaire pour la famille et les femmes est remplacé par un plénipotentiaire seulement en charge de la famille. Le nouveau plénipotentiaire, Kazimierz Kapera, de même que la députée AWS qui lui succède en 1999, Maria Smereczyńska, appartiennent tous deux à la fédération polonaise des associations de familles catholiques et à l'association catholique des médecins polonais. L'ensemble de l'effectif du bureau est licencié et remplacé par des personnes idéologiquement plus conformes. Les tentatives modestes de l'équipe précédente de créer au niveau des régions des structures institutionnelles pour l'avancement des femmes sont interrompues, tandis que le Forum de coopération avec les ONG cesse de fonctionner. Le programme national d'actions pour les femmes lui-même ne fonctionne plus que de manière minime et seule une poignée

d'institutions centrales tiennent compte de ses formulations⁶⁰⁹. Le gouvernement justifie ces reculs par l'existence du principe d'égalité des droits entre hommes et femmes dans la Constitution de 1997 ainsi que dans le Code du travail. Cesse également un programme de lutte contre les violences faites aux femmes, engagé précédemment⁶¹⁰. Plus généralement, le gouvernement se montre réticent à remplir les engagements pris à Pékin dans le cadre de l'ONU, tel que le suivi de la réalisation de la plateforme d'action ; comme il a été souligné dans le chapitre III, il fait preuve de peu d'empressement pour la reprise des directives européennes consacrées à l'égalité hommes-femmes.

En témoigne, à ce propos, le rejet d'un projet de loi sur l'égalité de statut entre femmes et hommes. Elaboré à l'initiative du Groupe parlementaire des femmes⁶¹¹ et déposé à la Diète polonaise en 1996, ce projet de loi est critiqué pour sa proposition d'introduire un système de quotas et d'établir par force de loi un porte-parole pour l'égalité de statut entre les femmes et les hommes. Le projet est à nouveau déposé en 1997, mais est une nouvelle fois ignoré. En 1998, au troisième dépôt du projet, le gouvernement et le parlement se prononcent contre l'établissement de mécanismes institutionnels en faveur de l'égalité hommes-femmes, et le projet est rejeté par la Diète en première lecture (Nowakowska, 2003, p.19). Une nouvelle tentative infructueuse est effectuée en 2001.

Concernant le bureau du plénipotentiaire, les choses changent à nouveau à partir de fin 2001 avec le retour des ex-communistes. Leszek Miller, ancien secrétaire du comité central du POUP, prend la tête du gouvernement, formé d'une coalition SLD/PSL/UP (Alliance de la gauche démocratique/parti paysan/Union du travail). Le bureau est rétabli sous le nom de plénipotentiaire pour l'égalité hommes-femmes, sous la pression de la Commission européenne, et Izabela Jaruga-Nowacka (Union du travail) en prend la direction. Le bureau renouvelle le programme national d'actions pour les femmes, qui est relancé en 2003 et jusqu'en 2005. Magdalena Środa succède à Jaruga-Nowacka sous le gouvernement de Marek Belka jusqu'en 2005. A cette époque, le bureau subit plusieurs attaques visant à restreindre son champ de

⁶⁰⁹ Le programme est relancé en 2003-2005.

⁶¹⁰ Il est remplacé en 1999 par un nouveau programme de lutte contre la violence dans les familles.

⁶¹¹ Le Groupe parlementaire des femmes a été créé en 1991 et se compose alors majoritairement de députées de la SLD et de quelques députées de l'Union pour la liberté, parti de centre-droit. Durant les années de mise en sourdine du bureau du plénipotentiaire, le Groupe parlementaire des femmes a été la seule institution consacrée uniquement aux droits des femmes. Il a tenté, à la fin des années 1990, de créer une commission permanente pour l'égalité de statut entre femmes et hommes à la Diète, mais ce projet a été rejeté en première lecture par cette dernière.

compétences, de la part du parti d'extrême droite Ligue des familles polonaises (LPR) ou d'organisations de femmes catholiques.

La victoire de Lech Kaczyński en 2005 signifie le retour de la droite conservatrice sur la scène gouvernementale, avec Kazimierz Marcinkiewicz comme premier ministre, tous deux appartenant au parti Droit et Justice (PiS) dirigé par le frère jumeau du président, Jarosław Kaczyński. Ce changement se traduit par la suppression du bureau du plénipotentiaire pour l'égalité hommes-femmes. Il ne sera recréé que début mars 2008 par le gouvernement de Donald Tusk, du parti de droite libérale Plateforme civique (PO), avec Elżbieta Radziszewska pour responsable, et depuis novembre 2011 Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, toutes deux affiliées à la PO.

Compte-tenu de son évolution chaotique, les actions du bureau du plénipotentiaire ont manqué de continuité voire ont été expressément cessées, comme dans le cas du programme national d'actions pour les femmes. De ce fait, aucun programme pluridimensionnel n'a été véritablement engagé. Malgré le rétablissement du bureau en 2001 dans le contexte de l'adhésion à l'UE et d'un gouvernement de gauche, il est clair que l'existence de cette institution est restée principalement formelle : les initiatives qu'il a lancées ou qui ont été initiées par le groupe de femmes au Parlement ont été systématiquement contrées ou attaquées par la droite, et le programme d'actions pour les femmes, ré-entrepris en 2003, s'est arrêté à nouveau en 2005 avec l'arrivée au pouvoir du PiS. L'existence d'institutions formelles, capables de promouvoir l'égalité hommes-femmes, a été jugée indispensable et a été encouragée par la Commission européenne durant le processus d'adhésion, même si ces recommandations ont été tardives. En Pologne, l'institution concernée – le bureau du plénipotentiaire – n'a pas été capable d'assurer cette mission, et du reste, elle a été supprimée en 2005, une fois la Pologne membre de l'UE. Tandis que les mécanismes institutionnels ont été trop faibles pour agir contre les conséquences négatives de la transition pour les femmes et la mainmise idéologique de l'Eglise sur la vie politique, qu'en a-t-il été de la mobilisation politique et civile ? La seconde partie de ce chapitre examine la capacité de réponse des femmes.

2. CAPACITE DE REPONSE : REPRESENTATION POLITIQUE ET SOCIETE CIVILE

Face à la connivence établie entre l’Eglise catholique et le pouvoir politique, et à des institutions formelles trop faibles, deux types de réponses peuvent provenir des femmes elles-mêmes : l’engagement en politique, et la mobilisation civile sous forme d’associations ou d’organisations non gouvernementales (ONG). Ce paragraphe interroge le potentiel de réponse des femmes à travers ces deux thèmes. Il montre que dans les deux cas, mais pour des raisons différentes, l’engagement des femmes est limité et ne permet pas de faire contrepoids aux forces gouvernementales et religieuses, et aux décisions qu’elles prennent.

2.1. Accès et représentation limités des femmes en politique

La transition du communisme à la démocratie a exclu encore davantage les femmes du monde politique et de ses processus décisionnels qu’elles ne l’étaient auparavant. Alors qu’elles participent à la lutte pour la démocratisation du pays dans les années 1980, les femmes n’ont pas accès au pouvoir politique une fois la démocratie établie. Ainsi, la présence des femmes dans les instances du Parlement (Diète et Sénat) chute lors des premières élections législatives démocratiques, en 1989. D’environ 20% dans les années 1980 (ce qui n’était donc pas égalitaire), leur présence au Sénat passe à 13% pour la cadence 1989-1991, puis à 10% en 1991, et à nouveau à 13% à partir de 1993 et jusqu’à la fin des années 1990 (Fuszara, 2003, p.21). Comme le remarque M.Fuszara, lorsque le Parlement acquiert un caractère davantage « démocratique », la part des femmes en son sein décline brutalement. En effet, une chute du nombre de femmes avait déjà été observée en 1956, au moment de la déstalinisation, quand le pouvoir avait été transmis au Parlement par la Constitution. La part des femmes s’était alors réduite de 17% à 4%, remontant par la suite progressivement (Fuszara, 2003, p.23). Ainsi, en Pologne comme dans les autres pays postcommunistes d’Europe, le passage à la démocratie – paradoxalement - est pénalisant pour la représentation politique des femmes, même si elle était déjà faible auparavant. Le passage à la démocratie est synonyme, en effet, de rejet des doctrines officielles

communistes telles que l'égalité hommes-femmes, même si celle-ci n'était qu'une façade en réalité⁶¹².

La faible représentativité des femmes s'explique notamment par leur faible présence sur les listes électorales, laquelle est due à une difficulté d'accès. Les femmes accèdent moins facilement aux listes que les hommes, et lorsqu'elles sont présentes, elles se trouvent à des rangs qui ne leur permettent pas d'entrer au Parlement. Le mécanisme des listes électorales mis en place durant la période de transition/transformation renforce et perpétue l'exclusion des femmes de la sphère publique.

Part des femmes au Parlement polonais dans les années 1989-2009

Cadence	Diète	Sénat
1989-1991	13%	6%
1991-1993	9%	8%
1993-1997	13%	13%
1997-2001	13%	12%
2001-2005	20%	23%
2005-2007	21%	24%
2007-2009	20%	8%

Source : Fuszara, 2009, p.190.

Ce n'est qu'à partir des années 2000 que la part des femmes au Parlement augmente. La hausse enregistrée en 2001 s'explique alors par l'introduction de quotas dans trois partis politiques : les partis de gauche Alliance de la Gauche démocratique (SLD) et Union du travail (UP), et le parti de centre-droit Union pour la liberté (UW). Ces partis ont décidé de respecter, en effet, une part minimale de 30% de femmes parmi leurs candidats. Ainsi, dans les listes de la SLD et de l'UW, les femmes constituent en 2001 respectivement 36% et 31% des effectifs, contre 15% et 18,5% en 1997 (Fuszara, 2009, p.197). Pour autant, et alors que plusieurs pays ouest-européens ont introduit un système de quotas obligatoire dans les années 1990-2000⁶¹³, la proposition d'introduire des quotas en politique, en inscrivant cette obligation dans la loi électorale (proposition lancée en 2001 par une députée de l'UW, après déjà plusieurs tentatives infructueuses du Groupe parlementaire des femmes), est rejetée par le Sénat polonais, et seuls trois partis prennent donc cette initiative. De ce fait, au moment de son adhésion, la Pologne s'est rapprochée de la moyenne européenne

⁶¹² Dans les instances du parti dirigeant (Parti ouvrier unifié polonais, POUP), il n'y eu d'ailleurs jamais aucune femme (Fuszara, 2009, p.189).

⁶¹³ La Belgique introduit un système de quotas en 1994, la Finlande en 1995, la Suède dès les années 1980, la France en 2000, la Grèce en 2002. La Pologne a introduit un système de quotas en décembre 2010 : celui-ci garantit un minimum de 35% de représentation de chaque sexe sur les listes électorales pour les élections à la Diète, au Parlement européen et aux élections territoriales (communes sauf celles de moins de 2.000 habitants, *powiaty*, régions). Il ne s'applique pas aux élections sénatoriales, en revanche.

s'agissant de la part de femmes dans les parlements nationaux et dépasse sur ce point certains « grands » pays européens (Royaume-Uni, France, Italie). Malgré tout, elle n'atteint pas tout-à-fait la moyenne de l'UE et se situe loin derrière la Suède, pays le plus exemplaire en la matière.

Dans tous les cas, cette représentation politique des femmes est insuffisante pour défendre efficacement leurs droits durant la décennie de transformation et au début des années 2000, tandis que la plupart des partis politiques ne prêtent aucune attention aux questions de femmes, ou alors de manière très ciblée (en l'occurrence, en positionnant les femmes uniquement dans le cercle de la famille et donc dans des rôles traditionnels) (Fuszara, 2003, p.30). Dès lors, seule la mobilisation civile peut permettre aux femmes de se faire plus efficacement entendre.

2.2. Les mouvements sociaux de femmes en Pologne : hétérogénéité et problèmes de cohésion

La plupart des auteurs ayant écrit sur le développement du mouvement féminin en Pologne s'accordent pour dire que les organisations non gouvernementales (ONG) ou initiatives de femmes y ont connu une croissance rapide et notable au début des années 1990 (Regulska, 1998, Malinowska, 2001), même si les estimations ont varié. J.Regulska note que selon certaines, on comptait, en 1997, 70 groupes créés depuis 1990⁶¹⁴, selon d'autres, plus de 100⁶¹⁵, et selon d'autres enfin, plus de 200 – en comptant les programmes consacrés aux études sur les femmes créés dans les universités, et les organisations déjà présentes avant 1989⁶¹⁶.

En outre, la participation des femmes dans des organisations non spécifiquement consacrées aux femmes, et n'étant pas forcément des ONG, a également crû : les femmes représentaient 31% des membres de ces organisations de type divers en 1995 (Regulska, 1998, p.322). Elles s'engageaient alors surtout dans le domaine de l'éducation, de la santé et du bien-être social, de l'art et de la culture. Les femmes ont donc largement participé à l'essor de la société civile relevé dans le chapitre I.

⁶¹⁴ Estimation du Comité polonais des ONG, Pékin, 1995, citée par Regulska (1998, p.321).

⁶¹⁵ Etude de 1996 menée par le Centre d'information national sur les organisations et les initiatives de femmes en Pologne (ibid.)

⁶¹⁶ Centre pour l'avancement des femmes, 1995 (ibid.)

En 2003, Angela Coyle reprend le chiffre de plus de 200 organisations de femmes agissant en Pologne (Coyle, 2003, p.61), chiffre qui se serait stabilisé depuis⁶¹⁷, sans pourtant prendre en compte la participation des femmes dans de nombreux autres petits groupes ou initiatives locaux informels.

Pour autant, le mouvement féminin polonais a toujours semblé faible. Durant les années 1990, il n'a pas été capable de se mobiliser pour une cause commune, en l'occurrence la lutte contre la loi anti-avortement. Aucune force réelle féminine n'est parvenue à émerger et à faire contrepoids à ce moment-là. Comme l'a relevé Millard à propos de la campagne anti-avortement :

« [...] it would be inaccurate to speak of a general mobilisation of Polish women (and also to ignore the role played by men) in that campaign. Women's group proliferated, not least as a result of the abortion issue » (Millard, 1995, p.72).

Si la question de l'avortement n'a pas mobilisé les groupes de femmes, la mobilisation n'a pas davantage eu lieu par la suite. Depuis les années 1990, on constate que les regroupements entre organisations de femmes sont peu nombreux, alors que toutes défendent les droits des femmes. On observe également très peu d'actions collectives de leur part, actions qui renforceraient leur pouvoir de contestation et de changement, ce que toutes recherchent également pourtant. Il semblerait donc que dans le cas des ONG de femmes et malgré leur éclosion, le paradoxe d'Olson se soit vérifié :

« La communauté d'intérêt... ne suffit pas à provoquer l'action (collective) permettant de promouvoir l'intérêt de tous » (cité dans Chazel, 1992, p.291).

Or, même si de manière générale la société civile dans les pays d'Europe centrale et orientale en transition s'est avérée faible, contrairement aux attentes occidentales [voir chapitre I], toutes les conditions ont été réunies, dès les années 1990, pour que se forme et se consolide un mouvement social féminin⁶¹⁸.

⁶¹⁷ Safuta avance le chiffre de 266 en 2009 (Safuta, 2009, p.44).

⁶¹⁸ Selon François Chazel, un mouvement social est « une entreprise collective de protestation et de contestation visant à imposer des changements – d'une importance variable – dans la structure sociale et/ou politique par le recours fréquent – mais pas nécessairement exclusif – à des moyens non institutionnalisés » (Chazel, 1992, p.270). Un mouvement social présente donc les caractéristiques suivantes : 1) Il s'agit d'un processus tourné vers le changement (y compris l'innovation ou la restauration d'un état de choses) ; 2) Il est porteur d'une protestation, d'un refus de la situation présente ; 3) Il est sujet à évolution, autant dans la forme qu'il prend que dans ses ambitions, et n'est donc jamais prédéterminé (il n'y a pas d'« histoire naturelle » des mouvements sociaux » ; Chazel, 1992, p.268) ; 4) Les acteurs du mouvement n'ont pas de représentation formelle, leur ensemble se trouve « exclu des canaux institués de représentation » (Chazel, 1992, p.269) ; 5) Enfin, un mouvement social s'appréhende dans son rapport avec les mouvements qui lui sont proches (voire concurrents), avec les contre-mouvements que son apparition a suscités, dans les alliances qu'il a su nouer, l'opinion qu'il suscite auprès du grand public et les relations qu'il a établies avec les médias. Il s'appréhende aussi dans son rapport avec le politique, car si son ambition n'est pas nécessairement politique à la base, « la logique protestataire dont il est porteur le conduit presque inévitablement à une confrontation avec les autorités publiques » (Chazel, 1992, p.268).

2.2.1. Des conditions favorables à l'émergence d'un mouvement social

La première condition est d'ordre macrosociologique⁶¹⁹. Nous en avons retracé toutes les composantes dans le chapitre précédent : elle renvoie à la dégradation des conditions de vie socioéconomiques des femmes, le chômage, le basculement dans l'inactivité, la pauvreté, la hausse des prix en parallèle de la perte ou de l'insuffisance de revenus, etc. Une telle dégradation est alors d'autant plus favorable à l'émergence d'un mouvement féminin que la plupart des femmes ne souhaitent pas se contenter d'un retranchement dans la sphère privée, mais désirent poursuivre leur participation à la vie publique ; ce qui toutefois, suppose d'en avoir les moyens.

Or, les changements surviennent dans un contexte idéologique national particulièrement défavorable également, qui incite les femmes à se retirer de la vie active et les prive de certains droits. Ces points ont été abordés dans le chapitre précédent et le début de celui-ci. Ils renvoient au renouveau des valeurs traditionnelles, patriarcales, incarnées sous différentes formes, mais qui à chaque fois ont entravé les droits des femmes : ce renouveau s'est manifesté par des politiques sociales conservatrices et pro-familiales, favorisant le modèle de gagne-pain masculin ; par l'exclusion des femmes de la sphère publique et politique (les reléguant dans la sphère privée et renforçant d'autant plus les représentations traditionnelles quant à leur rôle de mères et de femmes au foyer), soutenue par l'absence de débat public réel quant à leur rôle dans ces domaines (Regulska, 1998, p.315) ; par la mainmise de l'Etat sur les questions des droits reproductifs

⁶¹⁹ Cette analyse s'inspire de la grille d'étude proposée par François Chazel (1992) et Anthony Oberschall dans *Social Movements. Ideologies, Interests, and Identities* (1993). Ce dernier y étudie entre autres le mouvement social féminin qui se développe aux Etats-Unis à partir des années 1960. La grille suggérée par ces deux auteurs permet de retracer le chemin des organisations de femmes en Pologne et d'en dresser les principales caractéristiques (forces et faiblesses). Elle consiste en quatre dimensions : 1) L'origine macrosociologique du mouvement social, autrement dit les changements d'ordre économique, social et politique qui favoriseraient l'émergence d'un mouvement social, ou du moins conduiraient « à des expressions publiques de mécontentement et à la naissance d'un débat autour des problèmes jugés à l'origine du malaise » (Chazel, 1992, p.271). De façon plus pragmatique, Oberschall évoque les modifications qui affectent les conditions de vie de groupes d'individus ou des groupes sociaux et qui sont susceptibles d'entraîner chez eux du mécontentement. Ce dernier est éventuellement lié à l'inefficacité des moyens habituels utilisés pour résoudre les problèmes ou soulager la population des difficultés qu'elle subit (Oberschall, 1993, p.17) ; 2) Les facteurs directs et massifs de mobilisation collective, c'est-à-dire la manière dont le mouvement s'organise durant sa formation et son évolution. Oberschall nomme cela « la capacité d'agir collectivement », sachant que plus celle-ci est grande, plus un mouvement social a de chances d'émerger. La « capacité d'agir collectivement » est donc l'élément décisif de la réussite ou de l'échec d'un mouvement ; 3) Les composantes idéologiques des mouvements sociaux, à savoir, les visions du monde qui les inspirent, les valeurs et les croyances sur lesquelles ils sont fondés. Selon Oberschall, la composante idéologique d'un mouvement social est liée aux changements survenus dans les croyances et les valeurs, aspirations et attentes qui les entourent, et qui sont utilisées pour filtrer, cadrer et répondre aux circonstances (Oberschall, 1993, p.17). Elle s'appréhende dans son interaction avec la (les) idéologie(s) qui l'entoure(nt), et se définit en fonction de ce rapport ; 4) Les chances de succès d'un mouvement, à travers les relations que celui-ci entretient avec son extérieur proche ou plus lointain (alliances et coalitions nouées avec d'autres mouvements, force des adversaires, opinion du public, médias) environnement global). Ces éléments s'avèrent décisifs pour l'évolution et la portée (donc le succès) d'un mouvement.

(avortement, contraception), sous l'influence de l'Eglise catholique et sans consultation des intéressées, avec pour manifestation concrète l'introduction de la loi anti-avortement en 1993. Rappelons aussi que d'une manière générale, la dimension de genre de la transition a été occultée par les gouvernements, car outre les droits reproductifs et la politique familiale, les autres questions intéressant les femmes, telles que l'égalité professionnelle et la représentation politique, n'ont jamais suscité leur intérêt, encore moins leur implication. Etant donné ce contexte idéologique niant aux femmes toute participation dans la vie publique, les privant de droits fondamentaux ou dénigrant les questions qui les concernaient, la période de transition a pu être perçue comme une période de régression intolérable, qui ne pouvait qu'inciter les femmes à se mobiliser. L'idée d'un revirement ou d'un changement total d'idéologie est toutefois à nuancer, on l'a vu, car c'est au contraire une importante continuité qui s'est maintenue concernant les questions de genre, entre la période communiste et la période post-1989. Malgré tout, idéologiquement et concrètement, la transition est désavantageuse pour les femmes et inversement, crée un contexte favorable à l'émergence d'un mouvement féminin.

En outre, le contexte global est lui aussi favorable aux organisations de femmes dans les années 1990. De manière générale, le processus de démocratisation du pays, avec la mise en place d'un système multipartiste, la reconnaissance de la liberté d'association et la promotion de la société civile sous l'influence des organisations internationales (ONU et communauté européenne), œuvre en faveur de la formation d'ONG au niveau national. Les donateurs internationaux se montrent particulièrement bienveillants envers les mouvements issus de la société civile, et désireux de les soutenir financièrement. Les mouvements de femmes ont a priori leur place dans cette nouvelle configuration.

A cette époque où la situation des femmes se dégrade en Pologne et justifierait l'émergence d'un mécontentement massif, les groupes de femmes éclosent dans le monde, se renforcent et s'autonomisent, agissant dans de nombreux domaines avec le soutien de sponsors internationaux. La Conférence de Pékin de 1995 favorise l'essor d'un dialogue entre organisations féminines sur la scène internationale. Ces dernières encouragent les gouvernements à mettre en œuvre des mesures en faveur de l'égalité des genres, ainsi que des forums nationaux à travers lesquels les organisations de femmes peuvent s'engager à leurs côtés.

En parallèle, et sous l'influence de l'Union européenne et d'organisations de femmes, la Pologne adopte des mesures en faveur de l'égalité des droits, ce qui peut être perçu comme un encouragement pour les ONG de femmes à poursuivre leur activité. Vers la fin de la décennie, l'idée de partenariat, associée au processus de démocratisation puis d'adhésion à l'UE (notamment via l'utilisation des fonds structurels⁶²⁰), représente une opportunité pour les ONG d'agir au côté des gouvernements et de concrétiser leurs revendications, et partant, de renforcer le pouvoir de la société civile.

Le contexte global de la période de transition est donc favorable à l'émergence et à l'activité des mouvements de femmes, comme des autres mouvements. Ceci a certainement contribué à l'apparition rapide et à la multiplication des organisations dans le pays dès le début des années 1990.

Malgré tout, le mouvement féminin est demeuré peu massif. Les explications à cela résident dans les caractéristiques internes, idéologiques comme organisationnelles de ce mouvement, ainsi que dans les relations qu'il entretient avec son extérieur (monde politique, grand public, autres mouvements). Ces facteurs expliquent aussi l'état des lieux actuel, qui conserve *grosso modo* les mêmes traits.

2.2.2. Freins à la « capacité d'agir collectivement »

Les regroupements de femmes ne sont pas une nouveauté en Pologne lorsqu'ils se multiplient dans les années 1990. L'aperçu historique dressé à la fin de la première partie montre qu'il existait bien un contexte d'activisme féminin avant 1989. Ce n'est donc pas son absence sous le communisme qui expliquerait la faiblesse du mouvement post-1989 en général, même si les ambitions d'alors n'étaient pas libres ou ne servaient pas véritablement la cause des femmes. Plusieurs freins ont joué contre la « capacité d'agir collectivement » des différentes organisations de femmes⁶²¹.

⁶²⁰ Les fonds européens, à travers divers programmes nationaux, ont ciblé dès 1996-1997 des groupes de femmes, dans l'objectif de renforcer leur capacité de management et le partenariat associatif (en vue de la mise en œuvre des fonds structurels après l'adhésion) (Bafoil, 2006b, p.486).

⁶²¹ En référence au terme utilisé par A.Oberschall.

Le rejet du regroupement collectif

Le premier renvoie à la réticence des individus à se regrouper d'une manière générale : malgré les encouragements aux initiatives prises par la société civile, on a vite constaté que cette dernière ne s'est pas véritablement mobilisée [voir chapitre I]. L'adhésion au libéralisme des élites politiques polonaises, dans les années 1990, s'est accompagnée en effet d'un retour de l'individuel sur le collectif⁶²², en réaction au régime communiste dans lequel l'individu avait été « détruit » au profit d'un être abstrait dépourvu d'identité. Les femmes ont intégré cette nouvelle donne et fondé leur nouvelle identité sur l'individualisme, jusqu'à percevoir parfois le fait de rester chez soi comme nouveau et progressiste (Tarasiewicz, 2009, p.38) ; tandis que pour défier le pouvoir des élites masculines dominantes il aurait justement fallu qu'elles puissent se regrouper et agir collectivement. D'où ce paradoxe, souligné par J.Regulska :

« what they require the most is what they forcefully reject: the collective. What they embrace – the individual – is bound to produce new forms of oppression » (Regulska, 1998, p.314).

Cette préférence pour l'action individuelle a sans aucun doute freiné la mobilisation féminine à grande échelle. D'ailleurs, l'idée de regroupement de femmes a suscité la méfiance, faisant référence aux organisations passées agissant à la solde du Parti, donc à des fins politiques, ce que la Ligue des Femmes avait déjà expérimenté⁶²³.

Hétérogénéité du mouvement féminin

Le second problème, caractéristique de tout mouvement féminin quel que soit le pays, tient au fait que les femmes, dans l'ensemble, ne représentent pas une catégorie homogène, avec les mêmes problèmes, les mêmes situations et les mêmes conditions de vie. Les femmes ne sont pas physiquement présentes dans un même lieu, professionnel ou social, mais sont dispersées, isolées les unes des autres, souvent trop occupées par la gestion de leur entourage. Cet isolement des femmes les unes des autres, et le manque de temps dont elles disposent, pénalise d'emblée tout mouvement de femmes général. Comme l'a justement remarqué Oberschall,

« Any social movement based on female participants is going to be handicapped because women as such are not concentrated nor do they control a particular social unit, organization, or institution. [...]. The isolation of women from each other is unfavorable for the growth of associations, leadership, networks, and solidarity that provide the basis for collective action » (Oberschall, 1993, p.330).

⁶²² Voir les raisons de la faiblesse des sociétés civiles post-1989 dans les pays d'Europe centrale et orientale soulevées par M.M.Howard (2002) [chapitre I].

⁶²³ « Because the League was obliged to perform ideological functions, it found it difficult to win social support » (Malinowska, 2001, p.195) [voir chapitre III, partie I].

Caractéristiques structurelles et opérationnelles des mouvements, idéologie

Un autre facteur explicatif de la faiblesse du mouvement féminin polonais dès et depuis les années 1990 tient à sa grande hétérogénéité. Les organisations de femmes polonaises sont en effet très diverses sous plusieurs aspects, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques structurelles et opérationnelles ou de leur orientation idéologique.

Structures formelles ou informelles, gouvernementales ou non

Beaucoup d'organisations ont débuté leurs activités dans les années 1990 de manière informelle, prenant la forme d'initiatives individuelles ou collectives. En 1995, cependant, sur les 68 groupes de femmes actifs en Pologne, seuls cinq avaient conservé ce statut, les autres ayant adopté le statut d'association ou de fondation. Certaines se sont relativement bien établies dans le paysage associatif féminin, ont acquis une portée nationale et parfois même ont employé des salarié(e)s depuis. C'est le cas, par exemple, du Centre des Droits des Femmes – *Centrum Praw Kobiet* ou CPK -, créé en 1994, ou de la Fondation eFKa, créée en 1991.

Certains groupes de femmes ont été créés, toutefois, directement au sein de structures formelles, par exemple comme unité de recherche sur les femmes dans certaines universités ouvertes à cette thématique. D'autres ont toujours fonctionné de façon informelle, sur une base bénévole et avec des activités plus ponctuelles⁶²⁴. Certaines, enfin, ont pris d'emblée une dimension internationale, faisant donc partie du réseau international de femmes : c'est le cas de l'association de coopération de femmes NEWW-Polska (enregistrée officiellement en 1995 mais dont les débuts remontent à 1990) et de la coalition KARAT (créée en 1997). Ces organisations, agissant dans divers domaines relatifs aux femmes, ont bénéficié et bénéficient encore du soutien de donateurs extérieurs ; elles fonctionnent surtout sur la base du volontariat et sur des projets de court terme (Coyle, 2003), mais semblent relativement bien assises.

Si certaines organisations de femmes créées dans les années 1990 furent rattachées à une structure gouvernementale (la principale organisation étant le Bureau du Plénipotentiaire pour les femmes mentionné dans le chapitre précédent, mais aussi le Groupe parlementaire de Femmes), la plupart des organisations furent créées dans la

⁶²⁴ Ce sera le cas, à partir de 2007, de l'association SoS (*Same o Sobie*, « Nous par nous-mêmes »).

sphère non gouvernementale. Elles sont nées d'initiatives locales et sans soutien financier public, encouragées à partir de 1995 par la Conférence de Pékin.

Membres constitutifs

Par ailleurs, le profil des membres constitutifs a contribué à la grande hétérogénéité du mouvement social féminin polonais qui s'est formé dans les années 1990, selon par exemple, que la structure ne soit ouverte qu'aux femmes, le soit également aux hommes (l'association pro-avortement Pro Femina, créée en 1989, comporte des hommes parmi ses fondateurs et ses membres), ou même à d'autres types de population (par exemple les jeunes). La mobilisation dans la plupart des cas s'est construite sur une base volontaire, avec une équipe permanente ou professionnelle réduite (voire absente), d'où des difficultés de management (Coyle, 2003, p.57), même si certaines ont depuis acquis une certaine assise et se sont professionnalisées.

Clivage de la population cible

Un autre critère distinctif des organisations est la population qu'elles ciblent au travers de leurs activités. Ewa Malinowska en 2001 distingue deux types d'organisations selon ce critère : celles s'adressant à toutes les femmes, et celles ciblant certaines catégories de femmes. La plupart des organisations font partie du second groupe. Dans ce cas, le recrutement ou le ciblage des bénéficiaires s'est fait selon des critères parfois très précis :

« The more restrictive organizations typically differentiate potential members according to characteristics such as level of education, socio-occupational category, ideological-political orientation, membership of a given social milieu, or affliction with specific health problems » (Malinowska, 2001, p.200).

Le statut professionnel, notamment, a souvent servi de critère pour délimiter les cibles, avec une priorité accordée aux femmes sans emploi ou menacées de perdre leur emploi, ainsi qu'aux « femmes d'affaires » (dans ce cas, il s'agit souvent d'auto-regroupement de femmes occupant les mêmes types d'emplois). La lutte contre le chômage des femmes a mobilisé la grande majorité des organisations. Beaucoup d'entre elles ont développé des services d'aide aux femmes perdant leur emploi, ou des dispositifs de formation souvent accompagnés d'un soutien psychologique. En général, les actions sont donc spécifiques et liées à un contexte local de relations sociales, bien que celui-ci varie suivant l'espace concerné (région, grande ville,

quartiers, villes moyennes). Malgré tout, l'ampleur de ces actions est demeurée restreinte, géographiquement et comparativement aux besoins.

A l'autre extrémité, des organisations de femmes diplômées déjà avancées en termes de carrière se sont créées, afin de renforcer leur professionnalisme, développer davantage leurs compétences, parfois à l'étranger, développer des connections et des réseaux, et enfin, renforcer leur position sociale et leur indépendance. Ces structures sélectives et professionnalisées ont contribué à la formation d'une « élite » féminine, à la promotion d'une nouvelle image de la femme, individualiste et active, d'où un risque de clivage avec les femmes moins éduquées ou souffrant de chômage, susceptibles d'être qualifiées de passives :

« It is disturbing that this could lead to an even more pronounced shift of poorly educated and/or unemployed women to the margin of social life while female professionals continue to implement their own programs of advancement » (Malinowska, 2001, p.201-202).

Ce clivage possiblement créé par l'action des ONG n'est autre que celui qui s'exprime dans les politiques d'emploi et chez les acteurs publics.

Mouvement de professionnalisation et clivage

D'une manière générale, la structure organisationnelle des mouvements de femmes nationaux créés après 1989 est de petite taille : il s'agit de petits groupes avec peu de membres, agissant autour d'une meneuse, souvent fondatrice (ou l'une des fondatrices) et directrice de l'organisation. Pour autant, certaines sont entrées depuis dans une voie de professionnalisation ou d'ONG-isation, en particulier chez les féministes (fondation eFKa, CPK), et donc pas seulement chez les groupes de femmes d'affaire.

De nos jours, une nouvelle génération de féministes âgées d'une vingtaine d'années serait prête à prendre le relai dans ces structures. Ces jeunes femmes ont généralement milité de façon bénévole dans l'organisation durant leurs études, et y sont désormais employées à plein temps. Ce processus de professionnalisation présente cependant le risque de trop « élitiser » les organisations, de les couper de leur base, des femmes ordinaires qui n'ont pas forcément de lien avec le monde associatif mais sont pourtant concernées (Safuta, 2009, p.48) ; d'où le risque d'une « bureaucratisation du mécontentement social » ou de l'émergence de « mouvements sans troupes » (Chazel, 1992, p.294). Les ONG de femmes ne seraient pas

spécialement intéressées par une stratégie de recrutement de davantage de membres, ou par l'idée de créer un mouvement de masse.

Pour beaucoup d'autres, maintenir une action soutenue en faveur des femmes et développer une stratégie de survie sur le long terme demeure difficile. Ces ONG souffrent d'une faiblesse organisationnelle et de gestion qui pénalise leurs activités propres, et qui est renforcée par leur petite taille et les problèmes de financement.

Clivage urbain/rural

Enfin, un déséquilibre a d'emblée existé et persisté jusqu'à nos jours entre villes et campagnes, dans la répartition des organisations de femmes. La majorité des groupes de femmes se trouvent encore et surtout dans les zones urbaines. Dans les années 1990, la plupart ont émergé à Varsovie. A la fin de la décennie, J.Regulska note que les femmes des petites villes et des villages ont peu accès aux activités menées par les mouvements féminins (Regulska, 1998)⁶²⁵. Aujourd'hui encore, les associations de femmes demeurent plus nombreuses et leur force de frappe supérieure dans les grands centres urbains. Ces derniers fournissent le soutien social indispensable dont les organisations ont besoin pour mener leurs activités.

Orientation idéologique

Un autre facteur de différenciation des ONG est leur orientation idéologique. Toutes les organisations créées depuis les années 1990 ne se revendiquent pas du féminisme, certaines, par exemple, se réfèrent aux valeurs chrétiennes. L'idéologie apparaît dès lors comme un terrain de lutte et de présupposés entre ONG de femmes :

« [...] ideological divisions in the women's movement are based on a set of opinions, as opposed to real knowledge, about the beliefs of other organizations » (Malinowska, 2001, p.203).

En conséquence, des actions similaires - par exemple éducatives ou de formation - peuvent être portées par des idéologies différentes, lesquelles influent aussi sur les revendications politiques. Ces concurrences idéologiques ont renforcé et renforcent encore les différences et mésententes entre ONG, ainsi que l'hétérogénéité du

⁶²⁵ Si le mouvement féminin apparaît insignifiant ou faible dans les milieux ruraux et les petites villes, cela ne signifie pas que les femmes ne s'engagent pas dans d'autres types de structures.

mouvement en général, puisqu'elles attirent, dès lors, des populations aux idées variées, notamment en termes politique et religieux⁶²⁶.

La grande hétérogénéité de tous ces groupes, qui sont par ailleurs rarement spécialisés, a rendu difficile l'établissement de solidarités entre eux ou de connections qui auraient pu (ou pourraient) créer un effet de masse. D'autant que les groupes eux-mêmes se sont montrés peu enclins à coopérer. Dans son étude sur quatre organisations de femmes polonaises agissant à une échelle réduite, publiée en 2003, Angela Coyle note les caractéristiques suivantes chez certaines d'entre elles : le souhait de demeurer informelles, de ne pas mettre en place de réelle organisation (ce qui supposerait de développer des compétences en management, en gestion de projet, en planification), de ne pas agir à plus grande échelle ; la permanence de modes de travail individuels et réactifs, non réfléchis sur le long terme ; la réticence envers la collaboration avec d'autres ONG (suspicion, hostilité, stéréotype) (Coyle, 2003, p. 62-63). A part quelques fédérations regroupant plusieurs membres, la plupart des ONG rechignent à la collaboration, ou alors uniquement sous forme ponctuelle, comme pour la *Manifa*, manifestation organisée dans plusieurs villes de Pologne aux alentours du 8 mars à partir de l'année 2000, regroupant militantes de diverses associations ainsi que non-militantes. Ce manque de collaboration a pénalisé et pénalise encore le mouvement féminin dans son ensemble, et l'affaiblit en même temps. Malinowska le relève très justement en 2001 :

« Enhanced collaboration would of course be desirable because at the present time the various factions of the women's movement are weakened both by their fragmentation and by their failure to cooperate » (Malinowska, 2001, p.215).

Problèmes de financement

Quelles que soient leur taille et l'échelle à laquelle elles agissent, enfin, les ONG de femmes et féministes demeurent préoccupées par leurs sources de financement. Cette problématique s'est posée dès les années 1990 et se pose encore à l'heure actuelle. L'aide extérieure, déterminante pour le maintien d'une organisation, est essentiellement d'origine étrangère et non pas publique. Les autorités publiques financent quelques organisations seulement, dont évidemment les organisations

⁶²⁶ Ceci n'est pas propre à la Pologne, puisque comme le souligne Oberschall à propos des mouvements féminins américains des années 1960-1970 : « Typical of loosely organized movements, the women's movement was chaotic, torn by internal dissent and speaking with contradictory voices » (Oberschall, 1993, p.334).

gouvernementales⁶²⁷. Le soutien financier apporté par les collectivités locales est quant à lui négligeable, même quand les ONG traitent de problèmes locaux comme le chômage (Malinowska, 2001, p.199). Aujourd'hui encore, aucune association ne pourrait se maintenir grâce aux uniques dons de membres ou de non-membres, ou par les revenus éventuellement tirés d'évènements culturels ou des inscriptions.

Pour autant, le soutien financier international, s'il a représenté une opportunité non négligeable pour les ONG, mérite d'être nuancé. Certes, il a permis aux groupes et réseaux de femmes de se développer et de se renforcer, mais principalement sur la scène internationale. Pour les groupes concernés, de ce fait, le financement extérieur n'a pas été synonyme de meilleure appréhension des contextes politiques nationaux et locaux. Comme le souligne A.Coyle, les conditions qui ont permis l'émergence rapide des organisations de femmes sont aussi celles qui ont amoindri (voire même sapé) leur capacité à être efficace, les organisations manquant de méthodes, d'idées et de stratégies pour faire pression sur les gouvernements dans un contexte nouveau d'économie de marché (Coyle, 2003, p.60). Cela, malgré l'aide et les conseils prodigués par les donateurs extérieurs en matière de management, de comptabilité ou de transparence. En outre, la lutte pour trouver du financement a affaibli les volontés de partenariat et d'alliances entre organisations : la constante nécessité de courir après les fonds des donateurs internationaux – dont la somme est limitée - a suscité, entre elles, concurrence et défiance. L'encouragement à la collaboration prodigué par les donateurs internationaux n'aurait pas porté ses fruits :

« [...] such 'forced marriages' have not helped NGOs to appreciate the strategic benefits of partnerships and alliances » (Coyle, 2003, p.62).

Les donateurs internationaux se retireront d'ailleurs des pays candidats à l'UE, comme la Pologne, après leur adhésion en 2004, avec l'idée que Bruxelles prendrait le relai ; ce qui ne sera pas immédiat et sera inférieur aux attentes, pénalisant notamment les ONG de petite taille. De ce fait, l'accession à l'UE, selon S.Roth (2009), aggrandira même la différenciation entre mouvements de femmes au sein des nouveaux états membres.

Compensations aux carences de l'Etat

Outre les problèmes structurels, idéologiques ou de financement, la nécessité de gérer les nouvelles difficultés apparues pour les femmes et de se substituer en cela à l'Etat,

⁶²⁷ Elles financent plutôt d'autres types d'organisations de la société civile [voir chapitre I].

celui-ci ayant déclaré forfait, explique la faiblesse du mouvement féminin polonais. Ainsi, si le processus de démocratisation a représenté pour les ONG la possibilité de se créer et d'agir librement, la mise en œuvre de politiques favorables au marché, de modes de management néolibéraux, ont rendu en parallèle plus difficile leur contexte d'action, ceci de trois points de vue : de par l'aggravation du contexte socioéconomique dans lequel vivent les bénéficiaires, tout d'abord. Les organisations se sont retrouvées face à des situations de difficultés nouvelles et étendues ; de par les positions défavorables aux femmes soutenues par les gouvernements successifs, par ailleurs, qui ont rendu impossible tout dialogue, et obligé les organisations promouvant les droits des femmes à s'opposer au nouvel Etat, pour le moins idéologiquement ; enfin, de par le retrait de l'Etat des responsabilités sociales qu'il assumait jusqu'alors : les ONG de femmes ont dû remplir les fonctions que l'Etat ne remplissait, et/ou ne finançait pas, ou plus, ou encore pas assez (aide aux victimes de violence conjugale, intervention en matière d'éducation sexuelle dans les lycées, services aux familles). Ceci n'a fait que creuser encore davantage le fossé entre ONG et autorités publiques, maintenant les premières dans des activités exclues du politique ou de l'intérêt politique⁶²⁸.

En final, les organisations de femmes ont été et demeurent accaparées par le travail social et la recherche de fonds, ce qui laisse peu de temps à la formation d'un mouvement social politisé, agissant sur une base large et se penchant sur la source des problèmes (Safuta, 2009, p.48). La plupart des organisations se sont retrouvées embourbées dans la gestion de leurs activités et de leurs structures au quotidien, manquant de temps pour envisager une action plus large.

2.2.3. Le mouvement féminin face à l'opinion publique, l'Eglise et le politique

Le mouvement féministe en particulier s'est trouvé confronté à une incompréhension de la part des pouvoirs publics et de l'opinion en général, incompréhension d'ordre idéologique, qui n'a pas facilité son action. Le mouvement est perçu, dans ses idées, comme s'opposant à la famille traditionnelle, notion à laquelle s'attache le poids de l'histoire : la famille a servi de refuge à plusieurs générations de Polonais privés de

⁶²⁸ Comme de nombreuses associations créées dans les années 1990, « [...] ces associations témoignent des carences de l'Etat. Elles ne sont pas définies comme des partenaires de la puissance publique [...], mais davantage comme des prestataires de services, peu intégrées à la décision publique. Leurs relations lâches à l'Etat rendent compte du faible lien entre bureaucratisme et démocratie » (Bafoil, 2006b, p.484).

libertés publiques au sein d'un Etat totalitaire sous le communisme, ou durant la période des partages. La famille en a conservé le statut de garante de la survie de la Nation et de la préservation de l'identité nationale, ce que le féminisme menace. Les femmes elles-mêmes ont perçu l'engagement dans ce mouvement comme une trahison envers la Nation, mais également comme une preuve d'égoïsme, puisqu'on a longtemps cultivé l'idée qu'elles devaient se sacrifier pour le pays (conformément à l'image de la « Mère polonaise »). Cette idée a été largement entretenue par l'Eglise catholique. Alors que la Nation connaissait une période de renaissance, certaines femmes se disaient fières d'en être les garantes, jusqu'à ne pas admettre la dégradation de leur situation professionnelle et leur exclusion de la vie publique :

« Elles niaient l'existence de discriminations parce qu'elles se disaient fières d'être des mères polonaises et de préserver les valeurs patriotiques de la nation » (Tarasiewicz, 2009, p.38).

En outre, la Pologne post-1989 recherchait dans la période de l'entre-deux guerres (période d'indépendance la plus récente) une référence en termes d'organisation sociale, de modèle familial et donc de rôle des femmes dans la société, malgré son inadéquation avec le contexte d'alors (Tarasiewicz, 2009, p.38). Il fut donc difficile, y compris pour les femmes elles-mêmes, ayant historiquement intériorisé le rôle qu'on leur assignait, de contester les positions catholiques faisant de la famille une notion sacrée et historique, en particulier au moment de l'interdiction de l'avortement. Qui plus est, au camp du choix (*pro-choice*) appartenaient les anciens communistes :

« En conséquence, dans la conscience populaire les attitudes « pro-choice » sont associées à la corruption politique des anciennes années » (Tarasiewicz, 2009, p.38).

La Pologne, n'ayant pas connu la vague libérale et individualiste des années 1960-1970 qu'a vécu l'Occident et qui a fait naître le féminisme occidental, demeure caractérisée par un « individualisme famiocientré », comme l'écrit la sociologue polonaise Anna Titkow. Ce dernier encercle l'identité des femmes, ce qui exclut toute possibilité de créer une identité féminine collective significative et durable (Titkow, 2007, p.283). Pour beaucoup de non-féministes, le monde associatif dans lequel les féministes évoluent paraît de l'ordre de l'inconnu et de l'incompréhensible, puisqu'étranger à la famille. Il faut rappeler que d'une manière générale, le postulat de la deuxième vague féministe occidentale, appelant à la politisation des rapports de genre au sein de la sphère privée (« le personnel est politique »), a eu du mal à

s'imposer chez les féministes de l'Est, compte tenu de ses résonances avec l'expérience totalitariste.

En outre, le mouvement féministe, en Pologne, a souffert de l'idée qu'il était importé de l'étranger – en l'occurrence d'Occident - et qu'il était donc inadapté au contexte national, d'autant que les ONG ont été parfois contraintes de choisir leurs actions en fonction de la disponibilité des sources de financement, donc de l'orientation des donateurs. Cette idée a fait perdurer le fossé entre militantes et femmes « ordinaires » confrontées à leurs problèmes quotidiens, d'autant plus fort que le féminisme est resté l'apanage de jeunes femmes éduquées des grandes villes, quitte à devenir marginal et élitiste. S'appuyant sur les propos d'une activiste d'une ONG féministe de Cracovie, Anna Safuta écrit :

« [...] bon nombre de problèmes rencontrés aujourd'hui par les Polonaises demeurent sans réponse de la part du monde associatif féministe, parce que celui-ci n'est pas né d'un militantisme de base, ne représente pas les femmes de la rue et a tendance à appliquer des « recettes en kit » développées en réponse aux besoins différents des femmes occidentales » (Safuta, 2009, p.35).

Ces propos illustrent bien l'échec d'une application toute faite de concepts ou de catégories élaborés en Occident dans des pays qui n'ont pas connu la même trajectoire historique, sociale et politique.

En final, le féminisme est apparu comme trop libéral, trop individualiste, trop inspiré des idées de l'Ouest et éloigné des traditions nationales, peinant donc à mobiliser les sympathies (élément décisif pour la réussite d'un mouvement) :

« Les postulats individualistes d'émancipation et d'autonomie portés par le féminisme libéral « à l'occidentale » semblent ne prendre que très difficilement racine dans un pays dans lequel même les courants libéraux demeurent sous influence d'un catholicisme fortement antilibéral et anti-individualiste » (Safuta, 2009, p.35).

Or, la question des « loyautés » ou des ressources normatives⁶²⁹ s'avère tout autant décisive pour la réussite d'un mouvement que des questions telles que la coopération ou le financement, et d'autant plus difficile à percer qu'elle fait intervenir le poids de l'histoire et des représentations culturelles.

Par ailleurs, le mouvement féministe s'est heurté dès son apparition et jusqu'à aujourd'hui à des contre-mouvements, généralement inspirés par l'Eglise catholique, notamment lorsqu'il s'est agi de droits reproductifs. Ce fut le cas au sujet de l'avortement, en faveur duquel se sont développés des mouvements *pro-life*, puis

⁶²⁹ « Tout l'univers des croyances, voire, quand elles sont cristallisées, des idéologies et même, pour les mouvements les plus puissants, des visions du monde » (Chazel, 1992, p.303).

dans les années 2000 au sujet de la fécondation in vitro. Outre l'influence qu'elle exerce sur la sphère politique, l'Eglise exerce une pression directement sur les bénéficiaires ou les participantes potentielles des organisations de femmes : les femmes sont encouragées, au niveau local, à s'engager dans des actions sociales ou de charité mais qui respectent les préceptes de l'Eglise. Ces mécanismes permettent à l'Eglise de faire passer ses messages, et ancrent encore davantage les valeurs patriarcales. Sans provoquer de résistance, l'Eglise a ainsi étendu sa domination, neutralisant toute velléité éventuelle de se mobiliser pour d'autres idées (Regulska, 1998, p.323).

Enfin, le rapport au politique demeure problématique pour les mouvements associatifs féminins, dont la création a été suscitée, entre autres, par l'exclusion des femmes de cette sphère. Le monde politique continue de susciter la méfiance. Des mouvements de contestation développés dans les années 1970-1980 est demeuré le réflexe, en effet, d'opposer le monde politique à celui des « vraies valeurs ». Cependant, l'interaction avec les milieux politiques s'avère indispensable pour faire passer les revendications, notamment s'agissant de droits reproductifs. Globalement, les mouvements de femmes polonais peinent à se positionner et surtout à trouver une légitimité aux yeux du monde politique. Le fait que les femmes soient perçues comme des acteurs politiques de moindre importance et de moindre capacité a conditionné à la fois leur participation en politique, mais également leur capacité de mobilisation indépendante, du fait des liens avec le pouvoir qui n'a cessé de leur échapper. En 1998, J.Regulska notait :

« When women's activism is publicly named as feeble and located outside power structures, women are disempowered » (Regulska, 1998, p.312).

Elle faisait ainsi le lien entre dénigrement de l'activisme féminin de la part des politiques et faiblesse d'effet de cet activisme. Cette même auteure considérait le rapport étroit entre l'état des relations qui lient les mouvements féminins et le monde politique d'une part, et la formation d'une identité politique pour les femmes d'autre part :

« For they [les organisations de femmes] are indeed inconsequential, neither the existence of the linkages and interactions between them needs to be recognised, nor do the strategies for change that women develop need to be acknowledged. As women's collective actions and agency are at the heart of the formation of their political identity, to deny these is to disempower women anew » (Regulska, 1998, p.324).

De la même manière, Angela Coyle notait la puissance du rôle de l'Etat sur l'efficacité des actions collectives féminines, et partant, sur l'existence d'une réelle citoyenneté des femmes :

« [...] without a responsive and responsible state, women's organizations cannot be effective, and women's citizenship is fairly empty of meaning » (Coyle, 2003, p.64).

L'action collective féminine, de par son interaction avec le pouvoir politique (facteur déterminant pour son efficacité), s'appréhende donc également en termes d'identité et de citoyenneté des femmes. Etant privée de liens avec la sphère politique imprégnée de l'Eglise, l'action collective féminine peut difficilement agir en faveur de la citoyenneté des femmes.

CONCLUSION

Plusieurs éléments de conclusion peuvent être tirés de ce chapitre : premièrement, la permanence de l'histoire, à travers les relations qui lient les deux acteurs centraux que sont l'Etat et l'Eglise, à travers l'exclusion des femmes de la sphère politique et des processus de décision (en particulier dans les domaines qui les concernent en premier lieu) et enfin, à travers les difficultés internes ou externes des femmes à se mobiliser. Dans chaque cas, l'histoire se répète malgré quelques variantes.

Ainsi, en dépit des clivages qui la traversent à partir des années 1990, en dépit de la baisse initiale de sa popularité dans l'opinion publique, l'Eglise est plus puissante que jamais, de même que son lien avec l'Etat. L'Eglise et l'Etat ont toujours fonctionné l'un avec l'autre, qu'il s'agisse d'une relation d'opposition ou de connivence, et c'est sous cet angle que se produit la continuité entre la période communiste et la période post-1989. Cette continuité est d'autant plus évidente lorsqu'il s'agit des relations de genre : les positions de l'Eglise à ce sujet n'ont jamais évolué, et l'Etat a toujours respecté le modèle familial prôné par les autorités religieuses : ce respect, tacite sous le communisme – manifeste à travers l'engagement limité de l'Etat dans la politique familiale, malgré la façade égalitaire -, est devenu évident avec le passage à la démocratie, avec toutes les conséquences négatives que cela a eu pour les femmes, que ce soit dans l'emploi ou dans le domaine des droits reproductifs.

De même, l'accès des femmes à la sphère politique, déjà limité sous le communisme, l'est encore plus à partir des années 1990 : ce déclin est une nouvelle expression de la discrimination qui apparaît au grand jour à l'encontre des femmes, alors que le système politique se démocratise, discrimination qui n'était que masquée avant 1989

(en témoigne la part de femmes au Parlement en 1956 et globalement durant toute la période communiste).

Enfin, la possibilité des femmes de se mobiliser reste limitée, même si les conditions d'exercice de cette mobilisation ont changé : les organisations de femmes sont libres d'agir, désormais, mais un certain nombre d'obstacles demeure à leurs actions. Certes, une partie d'entre eux est d'origine interne aux organisations (structure, profils des membres, etc.), un autre obstacle est d'origine individuelle et se pose en rupture avec le passé (l'embrigadement imposé dans des structures collectives, sous le communisme, a suscité une réaction de repli dans la sphère privée) ; mais une partie des obstacles est d'ordre idéologique et a de tout temps existé : dénigrement des questions de femmes, mise en valeur de la famille et de la mère, et absence de soutien de l'Etat, par ailleurs désengagé de l'action sociale locale. La forte connivence entre Eglise et Etat a créé un contexte idéologique hostile à l'émergence, l'action et la durabilité des ONG de femmes, en dépit d'un contexte structurel et global favorable et des besoins des populations.

La seconde conclusion de ce chapitre est donc, encore une fois, le « poids des idées » dans le façonnement des politiques publiques adressées aux femmes, bien loin du seul domaine de l'emploi évoqué précédemment. Ce chapitre a montré à quel point l'influence de l'Eglise est ancrée dans la société et l'Etat polonais, et ce depuis des siècles. Le défi du FSE, en tant que vecteur de la norme égalitaire dans l'emploi et plus généralement dans la société, n'en est que plus grand, mais son efficacité sur ce point n'en est que plus menacée aussi. En abordant deux domaines non directement liés à l'emploi des femmes mais qui – ne serait-ce que potentiellement - exercent un impact sur lui, ce chapitre a donc montré que le décalage Pologne/UE à l'aube de l'élargissement, et qui est à l'origine du défi posé au FSE, dépasse largement le cadre d'action de ce dernier. Aussi lorsque les fonds structurels européens commencent à intervenir, à partir de 2004, les « idées » entourant les normes de genre en Pologne, ancrées dans l'histoire nationale, risquent-elles peu d'être ébranlées.

Troisième partie

L'intervention du FSE, 2004-2013

Chapitre I : L'acteur régional dans le système FSE : diversité des régions, conformité des actions

INTRODUCTION

La seconde partie de cette thèse a été consacrée à la manière dont les différentes politiques qui se croisent dans notre sujet – politique d'emploi et de l'aide sociale, politique régionale, politique d'égalité hommes-femmes – ont été mises en place durant les années 1990, avec quelle idéologie et quelles difficultés ; nous avons vu également comment ces politiques ont évolué et sous quelles conditions, et comment se sont effectuées les premières reprises des règles et des normes européennes avant l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004. Sur ce dernier point, nous avons pu constater, et ce dans chaque cas, à quel point la trajectoire historique nationale, les traditions de tous types ainsi que les rapports de force existants durant les années de transition/transformation au niveau politique comme au niveau des politiques publiques (d'ailleurs eux-mêmes hérités de l'histoire) ont influencé le processus d'adaptation de la Pologne. Notre chapitre consacré au diagnostic de la situation socioéconomique des femmes n'a fait que renforcer ce constat d'une adaptation des règles conditionnée par leur conformité avec « l'existant », c'est-à-dire avec la manière traditionnelle de concevoir le rôle des femmes dans la société et l'orientation souhaitée des politiques d'emploi par les gouvernements de l'époque. L'ancrage idéologique des politiques touchant les femmes a été évoqué plus en détail dans le dernier chapitre, consacré à deux éléments proprement domestiques, que sont l'influence de l'Eglise sur la vie sociale et politique et la mobilisation politique et civile des femmes ; ces deux éléments alimentent le décalage que le Fonds social européen (FSE) ambitionne de réduire entre les normes européennes et la situation polonaise, mais ils dépassent largement son cadre d'action.

Ce nouveau chapitre s'intéresse désormais à l'intervention du FSE à partir de 2004, puis surtout à partir de 2007, quand les régions acquièrent davantage de poids dans la mise en œuvre des fonds. Notre objectif est d'analyser la manière dont les régions choisies se positionnent dans la gouvernance du FSE, et comment cela se traduit en termes de politique publique pour les femmes. Sur le premier point, cette analyse met en lumière le rôle majeur de l'Union européenne dans le bouleversement de la

gouvernance de l'emploi, puisque l'UE renforce, via la gestion du FSE, l'acteur régional dans son rapport à l'Etat. En contribuant ainsi à façonner le rapport entre l'Etat et les régions (régions dont elle a encouragé la création, par ailleurs), l'UE contribue à réduire la mainmise traditionnelle de l'Etat sur le territoire. En même temps, nous montrons dans ce chapitre que comme précédemment, l'histoire et la tradition nationale jouent : l'UE énonce les règles du jeu, certes, mais l'Etat parvient à conserver une grande part de sa prérogative. Il y parvient relativement facilement, compte-tenu de la centralisation extrême qui a longtemps caractérisé le système institutionnel polonais et qui a fait de l'Etat l'autorité de référence pour toutes les politiques, mais aussi parce que l'échelon régional (tel qu'il existe aujourd'hui) est encore jeune et manque d'expérience en matière de gestion territoriale. A travers l'intervention des fonds du FSE, le double mouvement engagé à la fin des années 1990, suite à la réforme du territoire, se consolide : la régionalisation progresse d'une part, sous l'influence de l'UE, et la centralité de l'Etat est réaffirmée, d'autre part. Ce double mouvement se reflète d'ailleurs dans la mise en œuvre du FSE au niveau régional : les critères et les procédures élaborés vont dans le sens des exigences ou des façons de faire européennes, s'agissant de l'égalité hommes-femmes et du ciblage des femmes, entre autres ; ces mécanismes laissent entrevoir des marges de manœuvre possibles pour les régions, même si elles n'en font pas usage dans le cas qui nous intéresse. En effet, se répercute dans les régions le faible intérêt général qui entoure la politique d'égalité hommes-femmes, dont nous avons évoqué les premières manifestations dans le chapitre III de la partie précédente. L'organisation du système FSE d'ailleurs, très hiérarchisée et conçue au niveau central, ne facilite pas un plus grand engagement des autorités régionales en la matière. Combinée au manque d'expérience des régions, elle explique aussi que se retrouvent, dans chaque voïvodie, les mêmes priorités portant sur l'emploi féminin, qui sont circonscrites à une cible et quelques mesures particulières, et dont nous avons retracé précédemment les fondements idéologiques et structurels (chapitres IV et V, partie II). Ceci, quand bien même les régions présentent des problématiques qui leur sont propres, en particulier s'agissant des milieux ruraux. En final, ce chapitre montre que l'intervention du FSE revient à appliquer dans chaque région une grille toute faite de cibles et de mesures basées sur des définitions trop larges ou trop floues, qui ne rend pas compte des spécificités des territoires, en particulier de leur grande hétérogénéité, ni ne permet une politique cohérente et coordonnée.

En premier lieu (I), nous revenons ici sur nos trois cas régionaux : Podkarpackie, Zachodniopomorskie et Łódzkie. Nous les abordons dans l'ordre où nous avons effectué nos recherches empiriques, car il s'agit de faire ressortir les principales données et les principaux questionnements issus du « terrain ». Nous présentons les trois régions d'abord sous l'angle de la géographie et de leur population, notamment à travers le clivage rural/urbain et femmes/hommes ; nous évoquons ensuite la structure économique de chaque région, qui témoigne de son potentiel de développement mais aussi des possibilités d'emploi existantes pour la population locale. Nous constatons à cette occasion l'important déséquilibre interne qui caractérise chacune des régions ; ce déséquilibre se reflète dans le niveau des taux d'emploi et des taux de chômage, que nous évoquons ensuite, de même que le recours à l'aide sociale. Aux personnes sans emploi, au chômage, inactives, inscrites à l'aide sociale, etc., s'adressent, rappelons-le, les deux principales priorités du FSE gérées par les voïvodies. Dans un dernier paragraphe, nous abordons l'évolution de l'espace rural propre à chaque région et face à cela, ce qui sous-tend l'intervention du FSE dans cet espace et quel est l'enjeu de l'emploi féminin. Cette première partie s'appuie principalement sur des données statistiques, souvent corroborées par nos entretiens, sur les documents stratégiques régionaux et sur les propos tenus par nos interlocuteurs, en particulier les autorités régionales, en Podkarpackie, Zachodniopomorskie et Łódzkie.

Ayant constaté les différences qui séparent nos trois régions, nous nous intéressons à leur rôle d'autorité de gestion du FSE à partir de 2007 (II). Il s'agit de voir si le FSE permet la mise en place de politiques d'emploi régionalisées respectant les spécificités des territoires soulignées en (I). A travers le rôle des régions dans la mise en œuvre du FSE, c'est de l'évolution du rapport Etat-régions sous l'influence de l'UE dont il est question.

Enfin, dans une troisième partie (III), nous nous intéressons aux conséquences du rapport Etat-régions, tel qu'il évolue avec le FSE, sur la politique menée à l'égard des femmes des milieux ruraux. Nous constatons alors des pratiques similaires d'un territoire à l'autre, résultats de la tension évoquée plus haut, entre centralisation réaffirmée de l'Etat et régionalisation en progrès, qui se conjugue avec le manque d'expérience et d'intérêt des régions envers la cible « femmes » et l'égalité hommes-femmes.

1. DIVERSITE DES REGIONS : PROFILS GEOGRAPHIQUES, MARCHES DU TRAVAIL, POPULATION ET ESPACE RURAL

Cette partie présente les caractéristiques des trois régions choisies pour en souligner les spécificités et les différences. Celles-ci s'expriment sur le plan de la géographie, en premier lieu, ainsi qu'en termes de population, répartie entre autres selon les clivages urbain/rural et hommes/femmes. Les différences régionales s'expriment également en termes de PIB par habitant, de niveau de revenus ou de prestations sociales. Ces données générales régionales sont importantes au regard de l'objectif général des fonds européens qui consiste à augmenter le niveau de développement des régions ainsi qu'à corriger les inégalités qui les séparent. Le FSE participe à cette dynamique. Les différences régionales portent ensuite sur les structures des économies régionales, les données concernant l'activité, le chômage ou le recours à l'aide sociale dans les régions. Elles permettent de cerner l'état des lieux de chaque territoire après vingt années de transformation socioéconomique, et les défis qui restent à surmonter. L'intervention du FSE s'inscrit dans la réalisation de ces différents défis (hausse de l'activité, baisse du chômage, diversification du marché du travail, accès à l'emploi dans les territoires isolés, etc.). Elle s'inscrit également dans le cadre de l'évolution de l'espace rural, lui-même très différent d'une région à l'autre et qui est lié à la place qu'y occupe l'agriculture ; cette dernière se répercute également sur la structure et le niveau du chômage. En final, l'ensemble de ces données constitue non seulement le contexte dans lequel intervient le FSE mais aussi un ensemble d'opportunités et de contraintes qui conditionnent son efficacité.

Population dans les trois régions, 2004-2012

	2004			2008			2012		
	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F
POLOGNE									
Pop.	38173835	18470253	19703582	38135876	18414926	19720950	38533299	18649334	19883965
Urb. (%)	61,5%	60,4%	62,5%	61,1%	59,9%	62,2%	60,6%	59,4%	61,7%
Rur. (%)	38,5%	39,6%	37,5%	38,9%	40,1%	37,8%	39,4%	40,6%	38,3%
ŁÓDZKIE									
Pop.	2587702	1233746	1353956	2548861	1212328	1336533	2524651	1203320	1321331
Urb. (%)	64,7%	63,3%	66,0%	64,3%	62,8%	65,7%	63,6%	62,1%	65,0%
Rur. (%)	35,3%	36,7%	34,0%	35,7%	37,2%	34,3%	36,4%	37,9%	35,0%
PODKARPACKIE									
Pop.	2997975	1026248	1071727	2099495	1026117	1073378	2129951	1042947	1087004
Urb. (%)	40,5%	39,6%	41,3%	40,9%	40,0%	41,8%	41,3%	40,4%	42,2%
Rur. (%)	59,5%	60,4%	58,7%	59,1%	60,0%	58,2%	58,7%	59,6%	57,8%

ZACHODNIOPOMORSKIE									
Pop.	1694865	824652	870213	1692957	821437	871520	1721405	838485	882920
Urb. (%)	69,3%	68,3%	70,3%	68,8%	67,7%	69,8%	68,8%	67,7%	69,8%
Rur. (%)	30,7%	31,7%	29,7%	31,2%	32,3%	30,2%	31,2%	32,3%	30,2%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Nombre de femmes pour cent hommes dans les trois régions et selon le clivage urbain/rural, 2004 et 2012

	2004			2012		
	Total	Ville	Camp.	Total	Ville	Camp.
POLOGNE	107	111	101	107	111	101
ŁÓDZKIE	110	115	101	110	115	101
PODKARPACKIE	104	109	101	104	109	101
ZACHODNIOPOMORSKIE	106	109	99	105	109	98

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

1.1. Données de contexte : géographie et population dans les trois régions

1.1.1. La région Podkarpackie⁶³⁰

La région Podkarpackie est située à l'extrême sud-est de la Pologne. Elle occupe 5,6% de la surface du pays, ce qui la place, en termes de superficie, en onzième position parmi les seize régions polonaises. La région a été créée administrativement en 1999 suite à la réforme du territoire de 1998. Elle occupe désormais les anciennes voïvodies de Rzeszów, de Krosno et de Przemyśl, ainsi qu'une partie des anciennes voïvodies de Tarnobrzeg (nord-ouest) et de Tarnów (ouest). Elle jouxte les régions de Lublin (Lubelskie, au nord), de Sainte-Croix (Świętokrzyskie, nord-ouest), de Petite-Pologne (Małopolskie, à l'ouest), et est frontalière au sud avec la Slovaquie et à l'est avec l'Ukraine.

La région se compose de vingt-et-un *powiaty*, quatre villes à statut de *powiat* (Rzeszów, Przemyśl, Krosno, Tarnobrzeg), quarante-neuf villes (dont trente-trois dans des communes semi-rurales), cent-onze communes rurales et trente-trois communes semi-rurales (composées d'une ville et de localités rurales). Les villes les plus significatives sont Rzeszów, capitale régionale qui se situe au centre de la région (plus de 172.800 habitants), Stalowa Wola, au nord (63.900 habitants), Przemyśl, à l'est (66.400 habitants), Mielec et Tarnobrzeg, au nord-ouest (60.800 et 49.400

⁶³⁰ L'ensemble des données portant sur la région Podkarpackie sont extraites de : Office des statistiques de Rzeszów, données disponibles en ligne ; Office national des statistiques (GUS), données disponibles en ligne ; Voïvodie de Podkarpackie. *Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020* [Stratégie de développement de la voïvodie de Podkarpackie], actualisation 2010, août 2010, 230 p. ; Bureau régional du travail (WUP), Département de l'information statistique et des analyses. *Analiza sytuacji na rynku pracy w województwie podkarpackim w 2009 roku* [Analyse de la situation sur le marché du travail dans la voïvodie de Podkarpackie en 2009], février 2010, 57 p. ; Bureau régional du travail (WUP), Département de l'information statistique et des analyses. *Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w województwie podkarpackim w marcu 2010 r.* [Information sur l'état et la structure du chômage dans la voïvodie de Podkarpackie en mars 2010], mars 2010, 7 p.

habitants) et Krosno, au sud-ouest (47.500 habitants). A part les régions de Rzeszów et de Krosno, les entretiens menés – qui feront l’objet du chapitre II - ne nous ont pas conduit vers ces grandes villes, situées globalement dans la partie nord-ouest de la région et qui sont aussi les régions les plus développées économiquement et où le chômage est le plus faible ; au contraire, ils nous ont mené vers d’autres *powiaty* situés plus au sud, voire au sud-est, dont les chefs-lieux sont des villes de petite taille : *powiaty* brzozowski (chef lieu : Brzozów), krośnieński (Krosno), sanocki (Sanok), leski (Lesko), ou encore bieszczadzki (Ustrzyki Dolne) à l’extrême sud-est. Près de 38% du territoire régional est constitué de forêts en 2012⁶³¹, 85% d’entre elles étant de propriété publique (propriété d’Etat ou propriété communale). L’essentiel des forêts est situé dans la partie sud (*powiaty* leski, bieszczadzki, przemyski) et nord de la voïvodie (*powiaty* lubaczowski, stalowowolski). Par ailleurs, environ 47% du territoire est inclus dans un système de protection du patrimoine naturel. En particulier, la région compte deux parcs nationaux (Bieszczadzki et Magurski), quatre-vingt-treize réserves naturelles, dix parcs paysagers, dix-sept zones naturelles protégées, et cent-cinquante-sept zones écologiques. Enfin, le territoire sud régional est également zone de petite montagne, avec les chaînes Bieszczady et Beskid Niski.

Podkarpackie compte plus de 2,13 millions d’habitants en 2012, soit 5,5% de la population totale du pays. Près de 59% de la population vit en zone rurale, contre une moyenne nationale de 39% environ. La région est ainsi l’une des moins urbanisée du pays, et sur la période 2004-2012 il n’y a pas eu de changement fondamental en la matière. La tendance à l’urbanisation demeure peu prononcée en effet depuis la fin des années 1990. Par ailleurs, dans l’ensemble, les femmes prédominent dans la région puisqu’elles constituent 51% de la population, et la moitié de la population rurale. On compte en 2012 en Podkarpackie 104 femmes pour 100 hommes.

La densité de population, de 119 habitants au kilomètre carré, est inférieure à la moyenne nationale qui atteint 123 habitants au kilomètre carré. Pour autant, pour des raisons liées à l’environnement naturel, la densité de population est inégale d’un bout du territoire à l’autre. Dans les *powiaty* les plus ruraux et régions de montagne, bieszczadzki et leski, la densité est en moyenne de vingt et trente-deux habitants au

⁶³¹ La moyenne nationale est de 29%.

kilomètre carré respectivement⁶³². A l'inverse, la densité moyenne dépasse les 170 habitants au kilomètre carré dans les *powiaty* de l'ouest de la région ou proches de la capitale régionale (*powiat łańcucki, dębicki*).

La population de Podkarpackie est relativement jeune : la moyenne d'âge en 2008 était de 35,8 ans, contre 37 au niveau national. Cependant la tendance est à la hausse de l'âge moyen et donc au vieillissement de la population : en 2004 les personnes en âge post-productif représentaient 14,7% de la population régionale, et 16,7%, soit deux points de plus, en 2012. Malgré tout, cette part reste inférieure à la moyenne nationale (17,8% en 2012) et à celle des deux autres régions (20% pour Łódzkie, 17,1% pour Zachodniopomorskie). Du reste, le nombre de personnes en âge productif a augmenté sur la période 2004-2012 de la même proportion, atteignant 63,8%. En moyenne, la population urbaine de Podkarpackie est de deux ans plus âgée que celle des campagnes.

Densité de population dans la voïvodie Podkarpackie et ses *powiaty*, 2012

Voïvodie / <i>powiaty</i>	Moyenne	Ville	Camp.
POLOGNE	123	1082	52
PODKARPACKIE	119	743	75
Powiat bieszczadzki	20	567	11
Powiat brzozowski	123	666	112
Powiat jasielski	139	872	99
Powiat krośnieński	121	397	110
Powiat sanocki	79	737	45
Powiat leski	32	370	26
Ville-powiat de Krosno	1088	1088	-
Powiat jarosławski	119	714	77
Powiat lubaczowski	44	338	30
Powiat przemyski	61	-	61
Powiat przeworski	114	586	88
Ville-powiat de Przemyśl	1392	1392	-
Powiat kolbuszowski	81	1176	70
Powiat łańcucki	176	934	142
Powiat ropczycki-sędziszowski	134	405	102
Powiat rzeszowski	142	362	127
Powiat strzyżowski	124	643	109
Ville-powiat de Rzeszów	1564	1564	-
Powiat dębicki	174	932	112
Powiat leżajski	120	697	89
Powiat mielecki	155	920	87
Powiat nizański	86	225	64
Powiat stalowowolski	131	778	60
Powiat tarnobrzeski	104	503	83
Ville-powiat de Tarnobrzeg	569	569	-

Source : Office national des statistiques (GUS), banque de données locales consultée en avril 2014.

⁶³² En 2012, la densité la plus faible a été observée dans l'une des communes du *powiat bieszczadzki*, Lutowiska, avec quatre habitants au kilomètre carré.

Répartition de la population selon les âges* et le clivage urbain/rural, 2004 et 2012

	Age pré productif		Age productif		Age post productif	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012
POLOGNE						
Total	21,2%	18,3%	63,5%	63,9%	15,3%	17,8%
Ville	19,1%	16,8%	65,7%	64,2%	15,2%	19,0%
Campagne	24,5%	20,7%	60,0%	63,4%	15,5%	15,9%
ŁÓDZKIE						
Total	19,3%	17,1%	63,5%	62,9%	17,2%	20,0%
Ville	17,6%	15,7%	65,8%	63,4%	16,6%	20,9%
Campagne	22,6%	19,5%	59,3%	62,0%	18,2%	18,4%
PODKARPACKIE						
Total	23,9%	19,5%	61,4%	63,8%	14,7%	16,7%
Ville	21,4%	17,4%	65,2%	65,2%	13,4%	17,4%
Campagne	25,6%	20,9%	58,8%	62,9%	15,6%	16,3%
ZACHODNIOPOMORSKIE						
Total	21,1%	17,9%	65,1%	65,0%	13,9%	17,1%
Ville	19,1%	16,6%	66,4%	64,7%	14,5%	18,7%
Campagne	25,4%	20,9%	62,1%	65,5%	12,5%	13,6%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

*Age pré productif : moins de 17 ans ; âge productif : 18-64 ans pour les hommes, 18-59 ans pour les femmes ; âge post productif : 65 ans et plus pour les hommes, 60 ans et plus pour les femmes.

L'espérance de vie des femmes et des hommes en Podkarpackie est plus élevée que la moyenne nationale. En 2012, elle dépasse 82 ans chez les femmes et 74 ans chez les hommes. En ville comme à la campagne, on vit plus longtemps actuellement en Podkarpackie que dans le reste du pays.

Espérance de vie des femmes et des hommes (en années), 2004 et 2012

	Femmes		Hommes	
	2004	2012	2004	2012
POLOGNE				
Total	79,1	81,0	70,7	72,7
Ville	79,1	81,0	70,9	73,1
Campagne	79,5	81,0	70,3	61,4
ŁÓDZKIE				
Total	78,3	79,5	69,1	70,6
Ville	78,3	79,5	69,2	70,7
Campagne	79,0	80,3	68,9	70,0
PODKARPACKIE				
Total	80,1	82,4	71,8	74,3
Ville	80,1	82,4	72,6	75,6
Campagne	80,3	81,9	71,3	73,2
ZACHODNIOPOMORSKIE				
Total	78,7	80,7	70,3	72,6
Ville	78,7	80,7	70,8	73,1
Campagne	78,1	79,9	69,0	71,2

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Cependant, la région est caractérisée par un solde migratoire négatif depuis plusieurs années, d'où une diminution incessante de la population globale : entre 2004 et 2012, la population régionale s'est réduite de 29%, alors qu'elle a augmenté de 2% dans les deux autres régions et de 1% en moyenne en Pologne. En 2007 la région a « perdu » plus de 3.150 personnes, plus de 2.300 en 2008 (près de 1300 étant des femmes), et 1.947 en 2012, dont 1217 femmes et 730 hommes ; soit en 2008, 1,1 habitant pour

1.000 (contre 0,4 en moyenne au niveau national), et en 2012, 0,91 habitant pour 1000 (0,17 au niveau national)⁶³³.

En Podkarpackie comme d'un point de vue général, le solde migratoire négatif concerne les villes et non pas les campagnes, bien que le solde positif qui les caractérise se soit amenuisé ces dernières années. De plus, dans toutes les régions le solde migratoire négatif est davantage le fait des femmes que des hommes. Cependant les départs des femmes sont plus prononcés en Podkarpackie, car ils concernent les villes comme les campagnes, alors que dans le reste du pays le départ des femmes est un phénomène avant tout urbain. Dans les deux autres régions, les départs des femmes sont plus nombreux en ville, mais pas autant que ceux des hommes, tandis que bien qu'inférieur à celui des hommes, le solde migratoire pour les femmes est positif à la campagne.

Solde migratoire en Pologne et dans les trois régions, 2004-2012

	2004	2008	2012	2012	
				Femmes	Hommes
POLOGNE					
Total	-9382	-14865	-6617	-4772	-1845
Ville	-48749	-48966	-40609	-17663	-22946
Campagne	39367	34101	33992	12891	21101
ŁÓDZKIE					
Total	-1508	-1692	-1828	-1165	-663
Ville	-4039	-4187	-4095	-1936	-2159
Campagne	2531	2495	2267	771	1496
PODKARPACKIE					
Total	-2158	-2311	-1947	-1217	-730
Ville	-3556	-2739	-2325	-1195	-1130
Campagne	1398	428	378	-22	400
ZACHODNIOPOMORSKIE					
Total	-1392	-1416	-833	-538	-295
Ville	-3367	-2440	-1409	-650	-759
Campagne	1975	1024	576	112	464

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Pour autant, la population de la région Podkarpackie est considérée comme peu mobile par rapport à la moyenne nationale : d'après le recensement national de 2002, près de 68% des habitants n'avaient jamais quitté leur lieu de naissance pendant plus de douze mois. Seules trois personnes sur dix s'étaient installées dans une autre région de Pologne ou avaient quitté le lieu de vie familial pendant plus d'un an. Le taux de mobilité de la région Podkarpackie s'élevait alors à 31,5%, contre 39% en moyenne en Pologne.

Ces données seront confirmées plus loin par nos entretiens : Podkarpackie est historiquement une terre de grande émigration, mais vers l'étranger. Cette émigration remonte au 19^{ème} siècle. La région, alors partie de la Galicie, était caractérisée par

⁶³³ Ces chiffres ne concernent que les migrations de longue durée ou à caractère définitif, elles ne prennent pas en compte les départs temporaires, de courte durée, qui concernent également de nombreuses personnes.

une extrême pauvreté qui a poussé de nombreux paysans à s'expatrier. De nos jours, cette habitude de rechercher des revenus en dehors du pays se poursuit, de manière temporaire souvent. La plupart des familles de la région ont un ou plusieurs proches dans un pays occidental, que ce soit en Amérique du nord ou en Europe de l'Ouest, qui souvent aident financièrement. Par contre, les habitants témoignent d'un attachement fort à leur région, lié à l'ancrage des familles depuis plusieurs générations, à l'attachement à la terre et aux traditions locales qui confèrent à la région une identité propre. De ce fait, la volonté de migration vers d'autres régions de Pologne est rare.

De nos jours encore, Podkarpackie appartient au groupe de voïvodies les moins développées du pays, s'agissant du développement économique, des infrastructures et du niveau de vie. Le PIB par habitant place la région à la dernière place dans le pays : en 2011, celui s'élève à 26.801 zlotys, soit moins de 68% de la moyenne nationale, qui atteint 39.665 zlotys par habitant⁶³⁴ ; cette part a diminué depuis 2004, signifiant que la hausse du PIB par habitant enregistrée en Podkarpackie est plus lente que dans le reste du pays. S'agissant du niveau des salaires, la voïvodie de Podkarpackie est également en bout de liste, ce que les entretiens réalisés sur place confirment : le salaire moyen y atteint 3152 zlotys environ en 2012, soit 84% de la moyenne nationale (3744 zlotys environ)⁶³⁵. Enfin, le niveau des retraites et des pensions (payées par l'assurance sociale non agricole, le ZUS) est également le plus faible de tout le pays en Podkarpackie : 1637 zlotys en 2012 pour la retraite moyenne (contre 1938 zlotys au niveau national), et 1173 zlotys pour une pension moyenne (contre 1450 zlotys au niveau national)⁶³⁶.

PIB moyen par habitant en Pologne et dans les trois régions, 2004-2011

	2004	2008	2011	Dynamique 2004-2011
POLOGNE				
PIB par habitant en zl.	24215	33464	39665	+ 64%
En % de la moyenne nationale	100%	100%	100%	-
ŁÓDZKIE				
PIB par habitant en zl.	22262	31046	36750	+ 65%
En % de la moyenne nationale	91,9%	92,8%	92,6%	+ 0,7 points

⁶³⁴ Le PIB par habitant le plus élevé se situe dans les régions de Mazovie (64.790 zlotys), de Basse-Silésie (44.961 zlotys), de Silésie (42.830 zlotys), et de Grande Pologne (41.285 zlotys).

⁶³⁵ Les salaires les plus élevés en 2012 se situent dans les voïvodies de Mazovie (4638 zlotys environ), de Silésie (3855 zlotys), de Basse-Silésie (3709 zlotys) et enfin de Poméranie (3697 zlotys).

⁶³⁶ Les retraites non agricoles les plus élevées sont versées en Silésie (2272 zlotys en moyenne en 2012) et en Mazovie (1939 zlotys). Les pensions non agricoles les plus élevées se situent également en Silésie (1840 zlotys) ainsi qu'en Basse-Silésie (1533 zlotys en moyenne en 2012).

PODKARPACKIE				
PIB par habitant en zł.	16955	23079	26801	+ 58%
En % de la moyenne nationale	70,0%	69,0%	67,6%	-2,4 points
ZACHODNIOPOMORSKIE				
PIB par habitant en zł.	22121	30165	33485	+ 51%
En % de la moyenne nationale	91,4%	90,1%	84,4%	-7 points

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Salaire moyen par habitant en Pologne et dans les trois régions, 2004-2012

	2004	2008	2012	Dynamique 2004-2012
POLOGNE				
Salaire moyen en zł.	2410	3158	3744	55%
En % de la moyenne nationale	100%	100%	100%	-
ŁÓDZKIE				
Salaire moyen en zł.	2123	2741	3383	59%
En % de la moyenne nationale	88%	87%	90%	+2 points
PODKARPACKIE				
Salaire moyen en zł.	2019	2614	3152	56%
En % de la moyenne nationale	84%	83%	84%	-
ZACHODNIOPOMORSKIE				
Salaire moyen en zł.	2222	2881	3418	54%
En % de la moyenne nationale	92%	91%	91%	-1 point

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Retraites, rentes non agricoles et agricoles moyennes, 2004-2012

	2004	2008	2012
POLOGNE			
Retraite non agricole en zł.	1289	1523	1938
En % du salaire moyen	57%	52%	55%
Rente non agricole en zł.	898	1125	1450
Retraite agricole en zł.	747	858	1055
ŁÓDZKIE			
Retraite non agricole en zł.	1130	1372	1746
En % du salaire moyen	57%	54%	55%
Rente non agricole en zł.	788	954	1229
Retraite agricole en zł.	731	843	1043
PODKARPACKIE			
Retraite non agricole en zł.	1063	1272	1637
En % du salaire moyen	55%	51%	54%
Rente non agricole en zł.	740	918	1173
Retraite agricole en zł.	711	827	1028
ZACHODNIOPOMORSKIE			
Retraite non agricole en zł.	1192	1425	1814
En % du salaire moyen	58%	54%	57%
Rente non agricole en zł.	877	1079	1399
Retraite agricole en zł.	805	928	1136

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

1.1.2. La région Zachodniopomorskie⁶³⁷

La région Zachodniopomorskie (Poméranie occidentale) est située au nord-ouest de la Pologne. Elle est frontalière avec l'Allemagne à l'ouest et possède un accès de près de 190 kilomètres sur la mer Baltique. Elle est la cinquième région de Pologne en surface (avec une surface de 22.902 km²), dont elle occupe 7,3% du territoire.

⁶³⁷ Les données portant sur la région Zachodniopomorskie sont extraites de : Conseil de la voïvodie de Zachodniopomorskie. *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* [Stratégie de développement de la voïvodie de Zachodniopomorskie], Szczecin, juin 2010 ; Office des statistiques de Szczecin, données disponibles en ligne.

Tout comme les autres voïvodies, Zachodniopomorskie a été créée administrativement suite à la réforme de 1999. Son état actuel provient en grande partie de la réunion de deux anciennes voïvodies, celle de Szczecin et celle de Koszalin, mais également d'anciennes régions situées au sud : onze communes appartenant à l'ancienne voïvodie de Gorzów, au sud, lui ont été rattachées, de même que cinq communes de l'ancienne voïvodie de Piła, à l'Est, et trois communes de celle de Słupsk, au nord-Est.

La capitale régionale est aujourd'hui Szczecin, qui compte près de 407.000 habitants. Szczecin est le principal centre administratif, économique et culturel de Zachodniopomorskie, tandis que le reste de la région est très dépourvu dans ces domaines, d'où un fort déséquilibre territorial. Les autres centres urbains majeurs de la région sont Koszalin au nord-est de la région (107.000 habitants environ), Stargard Szczeciński, tout près de Szczecin (70.000 habitants), puis Kołobrzeg, sur la côte baltique (45.000 habitants), et enfin Świnoujście, sur la côte à l'extrême-ouest (40.800 habitants) et Szczecinek, à l'extrême Est (38.000 habitants). La région est découpée actuellement en vingt-et-un *powiaty*, trois ayant le statut de ville-*powiat* (Szczecin, Koszalin et Świnoujście), cent-quatorze communes (dont douze communes urbaines, cinquante communes semi-rurales et cinquante-deux communes rurales). En 2012, la population régionale est rurale à environ 31%, soit moins que la moyenne nationale.

Une très grande partie de Zachodniopomorskie est occupée par les forêts, qui couvrent en effet 35% du territoire régional en 2012, essentiellement dans sa partie sud-est. La seconde caractéristique de la géographie régionale est le grand nombre de plans d'eaux répartis sur le territoire, dont ils occupent 5,2%, soit le plus fort taux au niveau national derrière la voïvodie de Varmie-Mazurie. La région comptabilise 172 lacs d'une surface supérieure à cinquante hectares, situés essentiellement autour de Szczecin et dans la partie sud du territoire. Par ailleurs, plus de 21% de la surface régionale est protégée par l'Etat : Zachodniopomorskie possède ainsi deux parcs nationaux majeurs (autour de Woliń et de Drawsko), entre autres, et plus de quatre-vingt réserves naturelles. Une grande partie de la région est également sous la protection du réseau Natura 2000. L'existence de ces mécanismes de protection de la nature n'est pas sans impact sur la situation de l'emploi dans les zones rurales, là où elles s'appliquent.

En 2012, Zachodniopomorskie compte plus de 1,72 millions d'habitants, soit 4,4% de la population polonaise. La densité de population est l'une des plus faibles du pays, avec une moyenne de 75 habitants au kilomètre carré. Dans les villes-*powiaty*, la densité moyenne s'élève à 848 habitants au kilomètre carré (plus de 1.300 à Szczecin et Koszalin). Dans les communes urbaines, le taux atteint les 984 habitants au kilomètre carré en moyenne. Dans les *powiaty* les plus faiblement peuplés, la densité de population au kilomètre carré oscille entre trente-trois (*powiat drawski*) et trente-six habitants (*łobeski*). Cette faible densité s'explique par le peu d'habitants ruraux comparativement à la moyenne nationale et la présence importante de forêts. Les *powiaty* les plus peuplés en 2012 sont celui de Szczecin, le *powiat stargardzki* ainsi que la ville-*powiat* de Koszalin, tandis que les moins peuplés sont le *powiat łobeski* (38.000 habitants) et *pyrzycki* (40.000 habitants).

Densité de population dans la voïvodie Zachodniopomorskie et ses *powiaty*, 2012

Voïvodie / <i>powiaty</i>	Moyenne	Ville	Campagne
POLOGNE	123	1082	52
ZACHODNIOPOMORSKIE	75	839	25
Powiat białogardzki	58	850	20
Powiat drawski	33	458	13
Powiat kołobrzeski	110	1577	43
Powiat koszaliński	40	499	32
Powiat sławieński	56	757	30
Powiat szczeciński	45	594	17
Powiat świdwiński	45	822	23
Powiat walecki	39	606	15
Ville-powiat de Koszalin	1112	1112	-
Powiat choszczeński	38	594	20
Powiat gryficki	61	1171	31
Powiat myśliborski	57	769	25
Powiat pyrzycki	56	384	35
Powiat stargardzki	80	1157	29
Powiat łobeski	36	761	17
Ville-powiat de Szczecin	1361	1361	-
Powiat goleniowski	51	1450	25
Powiat gryfiński	45	1066	25
Powiat kamieński	48	600	24
Powiat policki	110	567	63
Ville-powiat de Świnoujście	210	210	-

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Par ailleurs, on compte dans la région 105 femmes pour 100 hommes en 2012, dont 109 en milieu urbain et seulement 98 en milieu rural. De nos trois régions et par rapport à la moyenne nationale, Zachodniopomorskie est la seule qui enregistre un déficit de femmes dans les campagnes. Seulement 30% des femmes de la région sont rurales, contre 35% en Łódzkie, près de 58% en Podkarpackie et 38% au niveau national. Autrement dit, les femmes dans cette région sont en majorité urbaines.

La région se place d'ailleurs à la troisième place au niveau national s'agissant du taux de population urbaine (taux d'urbanisation de 68,8% en 2012). Les villes de Szczecin et de Koszalin concentrent à elles seules 30% des habitants de la voïvodie et 44% de la population urbaine. Dans les onze plus grandes villes vivent la moitié des habitants de la voïvodie. Près de cinquante-deux villes (82%) comptent moins de 20.000 habitants, trente-et-une ne dépassant même pas les 5.000 habitants. Depuis 1998, seules les communes situées dans les agglomérations de Szczecin et de Koszalin ou avoisinant la ville de Kołobrzeg ont enregistré une hausse de leur nombre d'habitants. La baisse du nombre d'habitants s'est principalement faite ressentir dans les espaces hors des agglomérations, dans les parties centre et sud de la région ne disposant pas de centres urbains significatifs et qui ont abrité le plus massivement, sous le communisme, les fermes d'Etat (*Państwowe Gospodarstwa Rolne*, PGR) : *powiaty* drawski, choszczeński, myśliborski, pyrzycki, świdwiński, szczecinecki, wałecki⁶³⁸.

La part des jeunes de moins de 18 ans dans la région est proche de la moyenne nationale en 2012, et donc plus faible qu'en Podkarpackie. Cependant cette part a diminué de plus de trois points de pourcentage depuis 2004 (de 21,1% de la population à 17,9%), aussi est-elle source de préoccupation pour les autorités régionales, si l'on en croît les documents stratégiques. Comme de manière générale dans le pays, la population rurale est plus jeune que la population urbaine. Dans la stratégie de développement régionale de 2010, les autorités de Zachodniopomorskie s'attendaient à une dégradation de la situation démographique d'ici 2015 due notamment à une baisse du taux de natalité, à une hausse du groupe de population en âge productif (jusqu'au taux de 70% en 2015), mais à un plus grand nombre de personnes âgées ; soit au total, à un alourdissement de la charge démographique⁶³⁹.

Dans l'ensemble de la région, en effet, le nombre de personnes en âge post productif pour cent jeunes de moins de 18 ans s'est accrue de près de trente entre 2004 et 2012, soit plus que la moyenne nationale qui est d'environ vingt-cinq personnes. Comparativement aux personnes en âge productif, on compte en 2012 cinq personnes de plus en âge post productif en Zachodniopomorskie, contre trois en moyenne dans

⁶³⁸ Le *powiat* wałecki est une exception, dans le sens où il abritait moins de PGR que les autres. Ceci s'explique par son appartenance à une autre région, initialement. D'ailleurs, le taux de chômage dans ce *powiat* est plus faible que dans les *powiaty* avoisinant.

⁶³⁹ La charge démographique mesure le rapport entre le nombre de personnes en âge post productif et celui des personnes en âge productif ou bien pré productif.

le pays. La charge démographique s'est donc davantage alourdie en Zachodniopomorskie qu'ailleurs en Pologne, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

Charge démographique en Pologne et dans les trois régions, 2004 et 2012

	Nombre de personnes en âge post productif pour 100 personnes en âge pré productif			Nombre de personnes en âge post productif pour 100 personnes en âge productif		
	2004	2012	Evolution	2004	2012	Evolution
POLOGNE	72,3	97,1	+ 24,8	24,1	27,9	+ 3,8
ŁÓDZKIE	88,8	116,8	+ 28	27,0	31,8	+ 4,8
PODKARPACKIE	61,8	85,9	+ 24,1	24,0	26,2	+ 2,2
ZACHODNIOPOMORSKIE	65,9	95,6	+ 29,7	21,3	26,4	+ 5,1

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Au regard de la situation actuelle et des prévisions démographiques pour les années à venir, les défis semblent donc porter sur l'activation sociale des personnes âgées et le développement d'infrastructures sociales répondant à leurs besoins, mais aussi, d'après la stratégie de développement régionale, sur l'activation professionnelle des femmes et des personnes handicapées. Par ailleurs, la répartition déséquilibrée de la population sur le territoire régional fait qu'une partie des habitants régionaux, en l'occurrence, ceux vivant dans le centre et le sud, disposent d'un accès difficile aux divers services sociaux ou de prise en charge. Ces espaces, essentiellement ruraux et terres des anciennes PGR, se caractérisent de fait par une plus faible qualité de vie, des conditions de logement plus difficiles, un taux de chômage plus élevé, un plus faible niveau d'éducation et un taux de natalité négatif ; ils représentent un défi de taille pour la région.

Pour autant, le niveau de vie en Zachodniopomorskie est plutôt satisfaisant si l'on en croît les indicateurs que sont le PIB par habitant, le salaire moyen et les prestations sociales moyennes (retraites et pension). La région se situe systématiquement dans la moitié supérieure des classements. Le PIB par habitant s'établit à 84% de la moyenne nationale, soit 33.485 zlotys par habitant en 2011. Le salaire moyen, lui, atteint 91% de la moyenne nationale en 2012, avec un montant de 3418 zlotys mensuels environ. Notons toutefois que la dynamique de croissance de ces indicateurs est plus faible en Zachodniopomorskie qu'en moyenne : le PIB par habitant n'a crû que de 51% entre 2004 et 2012, contre 64% dans le pays (65% en Łódzkie, 58% en Podkarpackie) ; les salaires, eux, ont crû de 54%, ce qui est proche de la moyenne nationale (55%) mais inférieur aux deux autres régions (59% en Łódzkie, 56% en Podkarpackie). Quant aux retraites et pensions, elles s'élèvent en 2012 respectivement à 1814 zlotys et 1399

zlotys mensuels, soit 93,6% et 96,5% de la moyenne nationale et des niveaux plus élevés qu'en Łódzkie et en Podkarpackie. Il s'agit là d'un paradoxe de la région : les indicateurs généraux sont plutôt bons. La forte proportion de population urbaine, quelques centres urbains significatifs, un passé industriel situé autour de Szczecin, un potentiel touristique sur la Baltique, de grandes exploitations agricoles, etc., expliquent que la région soit classée dans la « Pologne A », comme les autres régions ayant appartenu dans le passé aux empires prussiens et allemands. En même temps, une partie de la région, rurale et « post PGR » (mentionnée plus haut), est un véritable angle mort à tous points de vue. Ces espaces aujourd'hui de fort chômage et de pauvreté élevée obligent à relativiser la place de Zachodniopomorskie au sein de la Pologne la plus développée. Une telle disproportion n'est pas aussi prononcée dans la région Łódzkie.

1.1.3. La région Łódzkie⁶⁴⁰

La voïvodie de Łódź est située en plein cœur de la Pologne, au croisement des axes nord-sud et est-ouest. Elle est née pour la première fois en 1919, quand la Pologne a retrouvé son indépendance après la période des partages, mais comme Zachodniopomorskie et Podkarpackie, elle existe dans ses frontières actuelles depuis 1999, suite au regroupement des anciennes voïvodies de Łęczyca et de Sieradz, puis de Rawa, Łowicz et Opoczno autour de la capitale régionale, Łódź. Cette dernière est la troisième ville de Pologne de par son nombre d'habitants (environ 725.000 en décembre 2011), derrière Varsovie et Cracovie, et un centre industriel et multiculturel ancien, dont l'importance remonte au 19^{ème} siècle. Nous en avons retracé l'histoire dans notre première partie.

La voïvodie Łódzkie est composée de vingt-et-un *powiaty*, quarante-trois villes et 177 communes (*gminy*), dont trois ont également un statut de *powiat* : en dehors de Łódź, il s'agit des deux autres grandes villes de la région, Piotrków Trybunalski (76.500 habitants) et Skierniewice (48.700 habitants). Ces trois villes-*powiaty* regroupent en 2011 un tiers de la population régionale. Parmi les communes, dix-huit sont des

⁶⁴⁰ Cette partie sur la région Łódzkie s'appuie sur : Direction de la voïvodie Łódzkie. *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020* [Stratégie de développement de la voïvodie Łódzkie 2020], Łódź, 140 p. ; Direction de la voïvodie Łódzkie. *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020* [Stratégie de développement de la voïvodie Łódzkie pour les années 2007-2020], Łódź, janvier 2006, 51 p. ; Voïvodie Łódzkie. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013* [Programme opérationnel régional de la voïvodie Łódzkie pour les années 2007-2013], Łódź, septembre 2007, 151 p. ; Office des statistiques de Łódź, données disponibles en ligne.

communes urbaines, vingt-six des communes semi-rurales et 133 des communes rurales.

La superficie de la voïvodie est de 18.219 km², ce qui en fait la neuvième région de Pologne en termes de surface. Seuls 21% du territoire régional est occupé par les forêts, contre 29% en moyenne dans le pays en 2012 et plus de 35% dans le cas de Podkarpackie et de Zachodniopomorskie. De ce fait, le bois est une source d'emploi moins importante dans la région de Łódź que dans nos deux autres régions d'étude.

En revanche, bien que la ville de Łódź soit l'un des plus grands centres urbains de Pologne, le reste de la région est très rural. Certains *powiaty* ne disposent d'aucune commune strictement urbaine (*powiaty* łódzki wschodni -à l'est de Łódź-, opoczyński, piotrkowski, łaski, pajęczański, poddębicki, wieluński, wieruszowski et skierniewicki). Le *powiat* skierniewicki (au nord-est de la région), qui entoure la ville-*powiat* de Skierniewice, est même rural en totalité (il n'existe pas même de commune semi-rurale). En outre, beaucoup de *powiaty* n'ont pour commune urbaine que leur préfecture (*powiaty* brzeziński, piotrkowski, tomaszowski, łaski, wieluński, wieruszowski, łączycki et łowicki). Dans certains cas, la préfecture n'est même pas une ville mais une commune semi-rurale (*powiaty* łaski, wieluński, wieruszowski). Dans l'ensemble donc, la région est composée de localités rurales de petite taille.

La région Łódzkie est la sixième voïvodie la plus peuplée de Pologne, après la Mazovie, la Silésie, la Grande Pologne, la Petite Pologne et la Basse-Silésie. Elle est donc aussi la plus peuplée de nos trois régions, puisqu'elle représente 6,5% de la population nationale en 2012⁶⁴¹. Łódzkie se situe donc parmi les voïvodies les plus peuplées, tandis que sa superficie est relativement limitée. Cela se traduit par une densité de population de 139 habitants au kilomètre carré en 2012, supérieure à la moyenne nationale⁶⁴².

⁶⁴¹ GUS, Banque de données locales, 2014.

⁶⁴² Seules quatre régions présentent une densité supérieure, que sont la Silésie (376 habitants au kilomètre carré), la Petite Pologne (218 habitants au kilomètre carré), la Mazovie (147 habitants au kilomètre carré) et la Basse-Silésie (144 habitants au kilomètre carré).

Densité de population dans la voïvodie Łódzkie et ses powiaty, 2012

Voïvodie / powiaty	Moyenne	Ville	Campagne
POLOGNE	123	1082	52
ŁÓDZKIE	139	1387	54
Powiat łódzki wschodni	139	486	100
Powiat pabianicki	243	1429	78
Powiat zgierski	192	1183	62
Powiat brzeziński	86	583	55
Ville-powiat de Łódź	2452	2452	-
Powiat bełchatowski	117	1495	49
Powiat opoczyński	75	890	51
Powiat piotrkowski	64	213	60
Powiat radomszczański	81	785	45
Powiat tomaszowski	117	1585	56
Ville-powiat de Piotrków Trybunalski	1136	1136	-
Powiat łaski	82	1162	54
Powiat pajęczański	66	520	51
Powiat poddębicki	48	599	36
Powiat sieradzki	81	680	48
Powiat wieluński	84	1413	60
Powiat wierszowski	73	1465	59
Powiat zduńskowolski	185	1081	68
Powiat kutnowski	114	1276	50
Powiat łęczycki	67	1665	49
Powiat łowicki	82	1266	53
Powiat rawski	77	886	46
Powiat skierniewicki	51	-	51
Ville-powiat de Skierniewice	1415	1415	-

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Le nombre de femmes prédomine celui des hommes. La région dans son ensemble présente le plus grand nombre de femmes pour 100 hommes de tout le pays (110 en 2012, pour une moyenne nationale de 107). Ce nombre s'explique par la prédominance des femmes sur les hommes dans les villes (115 en moyenne), tandis que celui des campagnes est d'environ 101, soit la moyenne nationale. Néanmoins, le taux de féminisation de Łódzkie reste supérieur – dans les villes et les campagnes - à celui rencontré en Podkarpackie et en Zachodniopomorskie.

En 2012, les femmes représentent en Łódzkie plus de 52% de la population totale. Il s'agit encore une fois du taux de féminisation le plus élevé de toutes les voïvodies de Pologne. Le taux de féminisation de la ville même de Łódź est encore plus élevé, puisqu'on y compte 120 femmes pour 100 hommes en 2012. Historiquement, rappelons-le, la ville de Łódź est un bastion de l'emploi féminin. Durant les nombreuses décennies de fonctionnement de l'industrie textile, la ville a attiré une importante population féminine, dont des jeunes femmes venues des campagnes alentours. L'industrie textile ne s'étant pas limitée à Łódź mais s'étant étendue aux villes environnantes, la part des femmes dans la population urbaine dans la région est, de manière générale, assez élevée, puisqu'elle dépasse les 53% (contre une moyenne nationale de 52,5%). Quant aux femmes rurales, elles représentent 35% de la population féminine régionale, soit moins que la moyenne nationale (38%) et

largement moins qu'en Podkarpackie (58% quasiment), mais plus qu'en Zachodniopomorskie (30%). Łódzkie est donc une région dans laquelle la population féminine est plus urbaine qu'en moyenne dans le pays.

S'agissant de la structure des âges, enfin, la région Łódzkie présente la plus forte part de personnes en âge post productif de toute la Pologne. En effet, en 2012 ces personnes constituent 20% de la population régionale. L'alourdissement démographique 2004-2012 en Łódzkie est légèrement moindre qu'en Zachodniopomorskie, cependant on compte par exemple, en 2012, près de 117 personnes en âge post productif pour cent jeunes de moins de 18 ans, contre 97 en moyenne en Pologne, 86 en Podkarpackie et près de 96 en Zachodniopomorskie. De même, le nombre de personnes en âge post productif par rapport à celles d'âge productif dépasse largement la moyenne nationale et celle des autres régions. Łódzkie est donc une région plus âgée que le reste du pays.

En parallèle, la part des jeunes de moins de 18 ans y est plus faible que dans les deux autres régions : ils représentent en 2012 environ 17% de la population régionale, contre 18% en Zachodniopomorskie et 19,5% en Podkarpackie en 2012.

Des trois régions considérées, celle de Łódź dispose du meilleur niveau de développement, même si le PIB par habitant n'atteint pas la moyenne nationale en 2011 : il en représente 92,6%, s'élevant à 36.750 zlotys. Le salaire moyen, quant à lui, reste bien en-deçà de la moyenne. Il s'élève en 2012 à 3383 zlotys, contre 3744 au niveau national, soit 90%. S'agissant du niveau des salaires, la région la mieux pourvue des trois est donc Zachodniopomorskie. Toutefois, Łódzkie est la seule des trois régions qui a connu une croissance positive du PIB par habitant et du salaire moyen depuis 2004.

Enfin, les niveaux de retraites et de pensions placent Łódzkie dans une situation peu avantageuse : la retraite moyenne est de 1746 zlotys en 2012, soit 90% de la moyenne nationale ; la pension moyenne, elle, avoisine 1229 zlotys, soit 85% de la moyenne, ce qui est aussi le montant le plus faible du pays après Podkarpackie.

1.2. Structure des économies régionales et emploi

1.2.1. Podkarpackie

L'économie de Podkarpackie reste marquée par la forte présence du secteur primaire dans la structure de l'emploi. En 2012, en effet, malgré une baisse de quasiment dix points depuis 2004, le secteur primaire emploie toujours près de 20% de la main d'œuvre, contre 13% quasiment au niveau national. L'importance du secteur primaire se traduit par une part plus faible du tertiaire dans l'emploi régional, tandis que l'industrie emploie autant que dans le reste du pays en moyenne. Services et industrie sont en croissance depuis 2004 néanmoins.

Répartition de l'emploi entre 2004 et 2012

	Total			Hommes			Femmes		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012
SECTEUR PRIMAIRE									
PL	18,0%	14,0%	12,6%	18,7%	14,1%	13,3%	17,2%	13,9%	11,7%
LÓ.	18,7%	16,2%	13,0%	20,0%	16,2%	13,7%	17,1%	16,1%	11,9%
POD.	28,8%	22,8%	19,7%	24,9%	20,5%	17,6%	33,3%	25,7%	22,6%
ZACH.	10,4%	6,3%	8,2%	11,7%	7,1%	9,3%	8,9%	5,5%	7,0%
SECTEUR SECONDAIRE									
PL	28,8%	31,9%	30,4%	38,4%	43,2%	41,9%	17,2%	17,9%	16,1%
LÓ.	31,4%	32,6%	32,1%	38,1%	41,9%	41,4%	23,3%	21,5%	21,3%
POD.	26,8%	28,6%	30,4%	38,9%	39,5%	43,5%	12,5%	15,1%	13,7%
ZACH.	28,5%	31,3%	30,2%	38,7%	42,8%	41,5%	16,1%	17,3%	15,8%
SECTEUR TERTIAIRE									
PL	53,2%	54,1%	57,0%	42,9%	42,7%	44,8%	65,6%	68,2%	72,2%
LÓ.	49,9%	51,2%	54,9%	41,9%	41,9%	44,9%	59,6%	62,4%	66,8%
POD.	44,4%	48,6%	49,9%	36,2%	40,0%	38,9%	54,2%	59,2%	63,7%
ZACH.	61,1%	62,4%	61,6%	49,6%	50,1%	49,2%	75,0%	77,2%	77,2%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Sans surprise, le secteur primaire accueille donc le nombre d'employés le plus important dans la région, suivi par l'industrie manufacturière, le commerce, l'éducation, la santé et l'aide sociale, et enfin la construction. La part des femmes dans ces secteurs est conforme à la tendance nationale : le commerce, l'éducation, la santé et l'aide sociale, l'administration publique, les activités financières et d'assurance, l'hôtellerie-restauration ou encore la culture sont fortement féminisés, tandis que la construction est un domaine masculin dans sa grande majorité. Cette dernière est considérée comme un secteur dans lequel les hommes peuvent toujours trouver un emploi, même temporairement, et est souvent citée par les acteurs pour souligner la différence de position des hommes et des femmes sur le marché du travail local. Par rapport à la moyenne générale s'agissant de la féminisation des secteurs, Podkarpackie fait exception avec l'agriculture : celle-ci y est plus féminisée (53%) qu'en moyenne dans le pays (près de 48%).

Répartition de l'emploi en Podkarpackie en 2012

SECTEURS D'ACTIVITE	Nombre d'employés	Part des hommes	Part des femmes
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	259.769	47%	53%
Industrie manufacturière	133.720	72%	28%
Commerce et réparation	93.943	48%	52%
Éducation	56.306	24%	76%
Santé et aide sociale	44.939	20%	80%
Construction	38.708	90%	10%
Administration publique, défense	31.558	41%	59%
Transport et logistique	28.636	79%	21%
Services administratifs	18.611	56%	44%
Activités scientifiques et techniques	14.113	49%	51%
Activités financières et assurance	9.426	29%	71%
Autres services	9.055	53%	47%
Hôtellerie-restauration	8.982	33%	67%
Information et communication	7.414	68%	32%
Culture et divertissements	7.160	41%	59%
Services de l'eau et déchets	6.805	78%	22%
Services immobiliers	5.791	50%	50%
Autres	10.010	85%	15%
TOTAL	784946	100%	100%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Aujourd'hui, 96% des entreprises de la région appartiennent au secteur privé, tandis que leur part dans le paysage national demeure à un niveau faible (moins de 4% en 2010-2012).

La transformation post-1989 s'est accompagnée d'une restructuration de l'industrie régionale, notamment de grands complexes d'industrie lourde datant de la fin des années 1930, à Stalowa Wola, Dębica, Mielec et Rzeszów. Ce processus s'est traduit par une réduction du personnel et la hausse du chômage. Certaines entreprises ont tout simplement été liquidées : entre 1990 et 2007, quarante-sept entreprises ont été fermées, sur les quatre-vingt-quatre prévues.

L'industrie régionale est dominée actuellement par les domaines de l'aéronautique, de la chimie et de la consommation. Ces domaines représentent presque 70% de la production industrielle régionale. D'autres domaines jouent un rôle important, tels que l'industrie du verre, des matériaux de construction, l'industrie du bois ou l'industrie légère. Le secteur de la transformation agroalimentaire est plutôt bien développé dans la région. La production de meubles et d'articles en bois semble également dynamique et en croissance. L'industrie régionale est toutefois fortement concentrée en termes de secteurs ainsi que géographiquement.

C'est l'aéronautique qui joue désormais un rôle de leader, autour de la Dolina Lotnicza (« vallée de l'aviation ») à laquelle participent plusieurs dizaines

d'entreprises⁶⁴³. Suivent d'autres grandes entreprises régionales agissant dans différents domaines (électroménager, composants automobile, informatique), ou telles que l'usine de verre de Krosno ou la Huta Stalowa Wola (fabricant d'équipements militaires). Certaines n'en ont pas moins connu des vagues de licenciements qui localement ont marqué les esprits.

Parmi les industries qui se sont considérablement réduites durant la dernière décennie figure l'industrie textile, puisque sa part dans la production régionale est passée de plus de 2,2% en 2002 à 1,3% en 2007. Les entretiens réalisés auprès de bénéficiaires ou de porteurs de projet confirment ce déclin : plusieurs femmes rencontrées y ont travaillé avant d'en être licenciées. Les environs de Brzozów, en particulier, ont été marqués par la fermeture progressive, accompagnée de plusieurs vagues de licenciements, de la firme Koronki, producteur de dentelle fournissant de nombreux pays à l'international. Créée en 1969 et fermée définitivement en janvier 2010, Koronki employait majoritairement des femmes qui y travaillaient depuis plus de vingt ou trente ans⁶⁴⁴. Un projet cofinancé par le FSE a d'ailleurs été inspiré par la fermeture de cette entreprise et la mise au chômage de nombreuses personnes - surtout des femmes - âgées de plus cinquante ans [voir chapitre III].

Globalement, le nombre d'employés dans l'industrie manufacturière régionale s'est réduit depuis 2004, d'autant que beaucoup d'entreprises, la plupart mono-productrices, ont dû faire face à la baisse de la demande sur le marché national ainsi qu'à l'international, en particulier venant des marchés de l'est, et ont donc connu des restructurations douloureuses pour les employés. Dans le cas de Koronki, l'entreprise n'a pas su faire face à la concurrence de l'Extrême-Orient (Chine, Inde).

Outre de grandes et moyennes entreprises publiques éventuellement en cours de restructuration, le paysage économique local est formé de multiples petites (voire micro) et moyennes entreprises du secteur de la production ou des services. Ce secteur constitue l'essentiel des entreprises présentes. En 2004, on comptait dans la région environ 1083 entreprises pour 10.000 habitants, dont 1027 ayant moins de neuf salariés ; en 2012, le nombre moyen d'entreprises pour 10.000 habitants atteint 1140,

⁶⁴³ A l'instar de WSK PZL Rzeszów S.A (fabrication de composants de moteurs d'aviation, entreprise créée en 1937), ou d'institutions telles que l'Université polytechnique de Rzeszów ou l'Agence pour le développement régional de Rzeszów (RARR).

⁶⁴⁴ Ces bouleversements ont fait l'objet d'articles dans la gazette locale (Nowiny 24, 25 septembre 2008 et 21 avril 2009).

dont 1086 qui ont moins de neuf salariés. Les firmes de moins de neuf salariés dominent le paysage à 95% environ, tandis que le nombre d'entreprises de plus de cinquante salariés n'attend pas un pourcent en 2012 (0,1% s'agissant des entreprises employant 250 salariés et plus)⁶⁴⁵. La plupart des petites firmes de la région ont en effet un caractère familial, elles réalisent peu de profit et sont peu concurrentielles et innovantes. On les trouve dans le secteur du petit commerce, les services immobiliers ou aux entreprises, ou encore dans la construction.

D'une manière générale, les créations d'entreprises se concentrent surtout dans la ville de Rzeszów et son *powiat*, ainsi que dans les *powiaty* de l'ouest (mielecki et stalowowolski). Les *powiaty* du sud-est, bieszczadzki et leski, attirent beaucoup moins les créations. Si le nombre global de création d'entreprises est en hausse dans la région, ce nombre n'est pas aussi élevé que dans le reste du pays.

Nombre d'entreprises nouvellement inscrites sur le registre des entreprises, pour 10.000 habitants, 2004-2012

	2004	2006	2012
POLOGNE	61	83	93
ŁÓDZKIE	57	77	86
PODKARPACKIE	42	56	66
ZACHODNIOPOMORSKIE	81	112	109

Source : Office national des statistiques (GUS), banque de données locales consultée en avril 2014.

La région Podkarpackie peine également à attirer les investissements, notamment étrangers : le nombre d'entreprises à capital étranger dans la région s'élève à deux pour 10.000 habitants en 2012, contre quasiment sept au niveau national, quatre dans la région de Łódź et plus de huit en Poméranie occidentale. Le capital étranger dans les entreprises de Podkarpackie provient avant tout d'Allemagne (588 millions de zlotys en 2012), et de France (459 millions de zlotys en 2012).

Nombre d'entreprises à capital étranger pour 10.000 habitants, 2006-2012

	2006	2012
POLOGNE	4,7	6,7
ŁÓDZKIE	3,1	4,2
PODKARPACKIE	1,4	2,0
ZACHODNIOPOMORSKIE	6,9	8,4

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

En 2008, l'investissement étranger n'a représenté en Podkarpackie que 2,3% de l'ensemble de l'investissement étranger en Pologne, ce qui place la région dans l'une

⁶⁴⁵ GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

des dernières positions. Encore une fois, ces investissements sont concentrés autour des plus grandes villes, en particulier dans le nord-ouest (Mielec, Rzeszów, Stalowa Wola, Dębica). Les villes de Rzeszów et de Mielec sont les plus attractives de ce point de vue ; c'est d'ailleurs à Mielec qu'a été créée la première zone économique spéciale de Pologne en 1995, EURO-PARK MIELEC, suivie deux ans plus tard par celle de Tarnobrzeg (EURO-PARK WISŁOSAN)⁶⁴⁶. Malgré cela, Podkarpackie souffre d'un manque global d'investissements qui se répercute sur la restructuration dans l'industrie, l'agriculture ou la sylviculture. Or l'évolution de ces domaines, de même que celle du tourisme, est considérée comme stratégique pour la région.

Tandis que la majorité de l'infrastructure industrielle se concentre dans la partie nord-ouest de la région, sa partie sud dispose du potentiel touristique régional (parcs nationaux, architecture en bois, musées traditionnels en plein air, réserves naturelles, tracés de randonnée, sources d'eaux minérales), en particulier vers les chaînes de montagnes (Bieszczady et Beskid Niski). Le potentiel de Podkarpackie se situe aussi dans son patrimoine folklorique (traditions culinaires, vestimentaires, artisanat), entretenu notamment par les agriculteurs et les cercles de femmes rurales (KGW).

Les *powiaty* bieszczadzki, leski, sanocki, krośnieński, jasielski (le long de la frontière sud), ainsi que les villes de Przemyśl et de Rzeszów disposent de bonnes infrastructures hôtelières, tandis que certains, comme ceux de Brzozów ou de Kolbuszowa, en sont peu pourvus.

L'agrotourisme est une forme de service touristique en plein développement dans la région et particulièrement encouragée pour les petits agriculteurs qui souhaitent diversifier leurs revenus. Le nombre de bases d'agrotourisme est passé entre 2003 et 2007 de 551 à 1.074, la région occupant alors la seconde place dans le pays pour cette forme de service. On les trouve essentiellement dans les *powiaty* du sud.

Le tourisme en Podkarpackie conserve un caractère saisonnier, 45% du tourisme se concentrant sur la période estivale, malgré un meilleur équilibre depuis 2003 : à cette date, 60% du tourisme se concentrait alors sur la période d'été. Cette importante saisonnalité impacte les marchés du travail locaux, en particulier dans les *powiaty*

⁶⁴⁶ En dix ans, EURO-PARK MIELEC a attiré 2,8 milliards de zlotys d'investissements et créé 11.220 emplois dans douze localités du sud-est de la Pologne. EURO-PARK WISŁOSAN, créée en 1997, a engendré jusqu'en 2005 plus de 13.000 emplois dans la région et dans quatre autres voïvodies polonaises.

leski et bieszczadzki⁶⁴⁷. D'une manière générale, le nombre de touristes demeure faible dans la région, qu'il s'agisse de touristes polonais ou étrangers. La région semble encore manquer de services d'information et de promotion touristiques ou d'organismes de séjour. En outre, ce qui vaut pour l'ensemble du développement régional, le réseau routier reste insuffisant pour permettre une circulation fluide, bien que l'état des routes soit globalement satisfaisant.

1.2.2. Zachodniopomorskie⁶⁴⁸

L'emploi en Zachodniopomorskie est principalement situé dans le secteur tertiaire. En 2012, ce secteur emploie près de 62% de la population, contre 57% au niveau national (55% en Łódzkie, 50% en Podkarpackie environ). La part du secteur industriel étant équivalente à la moyenne nationale et à celle des autres régions, l'importance du tertiaire signifie *a contrario* que le secteur primaire emploie moins qu'ailleurs : en effet, seuls 8% de la population régionale travaille dans ce secteur, contre 12,6% au niveau national, 13% en Łódzkie et près de 20% en Podkarpackie. S'agissant des domaines d'activité, cependant, le principal employeur régional est l'industrie manufacturière, suivi par le commerce, le domaine de l'agriculture, de la sylviculture, de la chasse et de la pêche⁶⁴⁹, de l'éducation et de la construction.

Répartition de l'emploi en Zachodniopomorskie en 2012

SECTEURS D'ACTIVITE	Nombre d'employés	Part des hommes	Part des femmes
Industrie manufacturière	85606	65%	35%
Commerce et réparation	84325	46%	54%
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	50040	60%	40%
Education	45974	22%	78%
Construction	35211	89%	11%
Transport et logistique	34000	75%	25%
Santé et aide sociale	33290	19%	81%
Administration publique, défense	31034	38%	62%
Activités scientifiques et techniques	17040	50%	50%
Services administratifs	16258	53%	47%
Hôtellerie-restauration	16133	35%	65%
Activités financières et assurance	10827	29%	71%
Autres services	9536	39%	61%
Services immobiliers	7946	43%	57%
Information et communication	7623	69%	31%

⁶⁴⁷ Dans le *powiat* leski par exemple, l'essentiel de l'emploi se situe dans le tourisme, la production de bois et la construction. La saison touristique fonctionne d'avril à septembre, elle fait vivre de multiples petites entreprises familiales composées d'une ou de deux personnes. L'alternance saison haute/saison basse a une répercussion sensible sur les inscrits au registre du chômage dans le bureau du travail (PUP) du *powiat*. L'essentiel des personnes s'enregistrant au PUP au début de la basse saison, et qui en sortent à partir du printemps, le feraient pour bénéficier de l'assurance sociale (PUP de Lesko, Podkarpackie, 15 juin 2010) [voir chapitre II].

⁶⁴⁸ Les données suivantes sont extraites de : Conseil de la voïvodie de Zachodniopomorskie. *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* [Stratégie de développement de la voïvodie de Zachodniopomorskie], Szczecin, juin 2010.

⁶⁴⁹ Les données statistiques ne précisent pas le nombre d'employés dans chacun de ces sous-domaines. Compte-tenu de la géographie de la région, on peut légitimement penser qu'une part importante de ces effectifs vient de la sylviculture et de la pêche.

Services de l'eau et déchets	7020	76%	24%
Culture et divertissements	6141	38%	62%
Autres	7521	78%	22%
TOTAL	505525	100%	100%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Depuis les années 1990, Zachodniopomorskie a perdu de son caractère subrégional au niveau économique, suite à la liquidation de plusieurs grandes entreprises à Szczecin. Ainsi, l'industrie régionale a été marquée par la fermeture en deux vagues (2002 et 2009) des chantiers navals de Szczecin, qui a porté un coup à la ville et à ses habitants, compte-tenu du nombre de licenciés. Pour autant, la production industrielle de la région demeure, portant essentiellement sur l'énergie, la chimie, la construction navale (malgré tout), le secteur du bois et la menuiserie, la construction ainsi que l'industrie agroalimentaire, notamment liée aux produits de la mer (conserveries de poisson). Depuis quelques années des zones économiques se développent non loin des deux plus grandes villes, autour de Goleniów, Police (nord de Szczecin), Stargard Szczeciński, ou encore Karlino (vers Koszalin).

L'essor de ces parcs économiques, tout comme le déclin des chantiers navals, relève cependant d'une toute autre réalité que celle vécue dans les espaces ruraux, où pratiquement aucun interlocuteur ne fait référence à ces événements. Dans ces espaces, totalement dépourvus en matière industrielle, la transformation de ces dernières années renvoie exclusivement à la fin des fermes d'Etat (PGR). Ceci renforce l'impression d'un fossé entre un monde urbain et industriel d'une part, et un monde rural d'autre part, même si certains problèmes sociaux semblent communs à toute la région, l'alcoolisme étant le plus cité.

Outre cette dichotomie, une autre existe entre le littoral et l'intérieur régional. Les autorités régionales disent miser sur le tourisme pour le développement de la voïvodie. Il est déjà bien développé sur la côte, autour de Wolin et de son parc national protégé, de Kołobrzeg (station balnéaire et thermale) ou de Darłowo. De manière générale, les communes situées le long de la Baltique sont plutôt riches. La ville de Szczecin attire aussi de plus en plus de touristes, bien qu'elle ne fasse pas partie des fleurons polonais en la matière. Les touristes étrangers, de plus en plus nombreux notamment le week-end, viennent principalement des pays voisins (Allemands, Danois, Suédois). Le principal défi est donc d'attirer les touristes vers le centre de la région, où se trouvent de nombreux lacs (*powiat drawski*, par exemple). Ce sont cependant des espaces difficilement accessibles et qui manquent de services

et d'établissements hôteliers. Ils font partie de l'angle mort de la région évoqué plus haut.

Actuellement, près de 97% des entreprises régionales sont privées, leur part constituant 5,5% de l'effectif national en 2012⁶⁵⁰. Zachodniopomorskie possède un nombre d'entreprises pour 10.000 habitants plus élevé que la moyenne nationale en 2012 (respectivement 1941 et 1616). Ceci est certainement lié à sa population, moins nombreuse qu'ailleurs, mais aussi à une bonne dynamique de création : en 2012, on compte 109 entreprises nouvellement créées pour 10.000 habitants, contre 93 au niveau national (86 en Łódzkie, 66 en Podkarpackie). A l'instar du reste du pays, la majorité des entreprises régionales comptabilisent moins de neuf salariés (96% en 2012). Ces créations se concentrent autour de Szczecin et des grandes villes du (ou proches du) littoral (Koszalin, Kołobrzeg, Świnoujście).

Par ailleurs, compte-tenu de sa position frontalière, Zachodniopomorskie attire les capitaux étrangers davantage que la moyenne : en 2006 et 2012, le nombre d'entreprises à capital étranger dans la région est de respectivement 6,9 et 8,4 pour 10.000 habitants, contre 4,7 et 6,7 en moyenne. L'essentiel du capital étranger provient d'ailleurs d'Allemagne (plus de 815 millions de zlotys en 2012), et de Suède (329 millions de zlotys en 2012).

Ceci confirme le paradoxe de Zachodniopomorskie et l'importante dichotomie qui affecte la région : des indicateurs plutôt bons, mais concentrés dans les espaces frontaliers ou littoraux, et un arrière-pays dépourvu de tout. Cette dichotomie, sans surprise, se reflète dans les niveaux de chômage.

1.2.3. Łódzkie⁶⁵¹

A l'inverse de Zachodniopomorskie davantage portée sur les services, Łódzkie se présente comme une région à caractère industrialo-rural, compte-tenu que la part des personnes employées dans le secteur secondaire est supérieure à la moyenne nationale (32% en 2012 contre 30% en moyenne), et que la part du primaire lui est équivalente. L'histoire régionale explique que l'essentiel de l'emploi se situe encore dans l'industrie manufacturière, et ce davantage que dans les autres régions : l'industrie

⁶⁵⁰ GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

⁶⁵¹ Les données de cette partie sont extraites de : Direction de la voïvodie Łódzkie. *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020* [Stratégie de développement de la voïvodie Łódzkie 2020], Łódź, 140 p.

manufacturière représente, en 2012, 19,8% de l'emploi dans la région Łódzkie, contre environ 17% dans les deux autres. Elle est suivie par les domaines d'activité du primaire (agriculture, sylviculture, etc.), le commerce, l'éducation, la santé et l'aide sociale, le domaine des transports et de la logistique, et enfin la construction.

Répartition de l'emploi en Łódzkie en 2012

SECTEURS D'ACTIVITE	Nombre d'employés	Part des hommes	Part des femmes
Industrie manufacturière	183064	62%	38%
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	179248	52%	48%
Commerce et réparation	139166	49%	51%
Education	68585	22%	78%
Santé et aide sociale	52861	20%	80%
Transport et logistique	47334	78%	22%
Construction	46405	90%	10%
Administration publique, défense	40793	37%	63%
Services administratifs	33582	53%	47%
Activités scientifiques et techniques	27508	47%	53%
Activités financières et assurance	20950	32%	68%
Hôtellerie-restauration	12948	33%	67%
Information et communication	12268	67%	33%
Autres services	12211	42%	58%
Services immobiliers	11351	50%	50%
Services de l'eau et déchets	9708	77%	23%
Culture et divertissements	8765	40%	60%
Autres	17809	83%	17%
TOTAL	924556	100%	100%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Cependant, le textile demeure la grande spécialité régionale, qu'il s'agisse d'une production de tissu de coton, de vêtements, couvertures, linges de maison, collants, etc. Malgré la chute de nombreuses usines fonctionnant avant 1990 essentiellement à Łódź et dans les *powiaty* des alentours (łódzki wschodni, pabianicki, brzeziński), cette industrie a conservé toute sa prérogative. Ainsi, la voïvodie regroupe environ 30% de l'ensemble des firmes du pays œuvrant dans ce domaine. L'industrie textile façonne toujours autant l'identité régionale : on le perçoit, tout d'abord, à travers les nombreux sites industriels en brique rouge qui parsèment la ville même de Łódź et ses environs (Pabianice, Konstantynów Łódzki), ceux ayant abrités du textile étant désormais tantôt désaffectés, tantôt en cours de reconversion ou déjà reconvertis (en loft, par exemple, ou en centre commercial à l'instar de la Manufaktura à Łódź) ; on le perçoit également, dans les villes des alentours, par les nombreux petits ateliers qui ont remplacé dans les années 1990 les grands combinats industriels. Le long des routes, de nombreux panneaux indiquent l'existence de petits producteurs de vêtements, de collants, de lingerie, etc., témoignant d'une vivacité permanente de la production, malgré des conditions devenues précaires. Par ailleurs, Łódzkie dans les années 1990 est devenu un centre non plus seulement de production, mais aussi de

du complexe de Bełchatów. En 1997, en outre, a été ouverte la zone économique spéciale de Łódzkie, répartie sur presque l'ensemble du territoire régional⁶⁵².

Enfin, soulignons que depuis quelques années deux types d'entreprises se développent considérablement, voire envahissent la région (aux dires de certains interlocuteurs locaux) : les entreprises de transport et de logistique, d'une part, qui témoignent du rôle d'exportateur pris par la voïvodie⁶⁵³ mais aussi et surtout, de son positionnement géographique central dans le pays, au croisement des grands axes autoroutiers ; les entreprises de la grande distribution d'autre part (alimentation, jardinage, bricolage, etc.), autour desquelles se créent généralement des centres commerciaux. Cependant, de manière générale, ce développement industriel est concentré à Łódź, dans la partie centre de la région et dans le *powiat* de Bełchatów, d'où un important déséquilibre avec le reste du territoire. Comme dans les autres régions, il en résulte de grandes différences de richesse entre communes, suivant leur proximité avec les centres industriels.

A l'instar des deux autres régions, la quasi-totalité des entreprises (97%) appartient désormais au secteur privé. Alors qu'il était supérieur à la moyenne nationale au début de la décennie, le nombre d'entreprises pour 10.000 habitants lui est désormais inférieur. A l'inverse des deux autres régions, ce nombre a régressé depuis 2004 : à cette date, on comptait en effet 1489 entreprises pour 10.000 habitants, et en 2012, 1474 (contre une moyenne nationale de 1475 en 2004 et 1616 en 2012)⁶⁵⁴. De même, la dynamique de création d'entreprises est plus lente que dans le reste du pays (86 entreprises créées en 2012 pour 10.000 habitants, contre 93 en moyenne). Comme partout ailleurs, l'essentiel des entreprises est de petite taille (en 2012, près de 95% comptent moins de neuf salariés). Toutefois, on relève dans la région de Łódź un nombre d'entreprises employant dix à 49 salariés plus important que dans les deux autres régions (62 pour 10.000 habitants en 2012, contre 43 en Podkarpackie et 59 en Zachodniopomorskie) et comme Zachodniopomorskie, un nombre d'entreprises de plus de 50 salariés équivalent à la moyenne nationale (environ douze pour 10.000 habitants, contre neuf en Podkarpackie).

⁶⁵² Cette zone a attiré plus de neuf millions de zlotys d'investissements en 2011, contre 0,576 million en 2001.

⁶⁵³ En 2011, ce sont surtout les produits de l'industrie électromécanique qui sont exportés (34%), suivis par la production chimique (18%), l'industrie légère (16%) et enfin agroalimentaire (13,5%).

⁶⁵⁴ GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

La part du capital étranger dans les entreprises est plus faible que la moyenne (environ quatre entreprises pour 10.000 habitants en 2012, contre près de sept au niveau national), ce capital étant principalement d'origine néerlandaise (1187 millions de zlotys en 2012), allemande (745 millions de zlotys environ en 2012) et dans une moindre mesure, française (279 millions de zlotys en 2012).

1.3. **Activité, emploi, chômage et aide sociale dans les trois régions**

Les taux d'activité des hommes et des femmes en moyenne en Pologne se sont accrus depuis l'entrée du pays dans l'Union européenne, d'environ deux points. Cette hausse fait suite à une baisse continue qui a caractérisé la période 1994-2003. Le taux d'activité des hommes était alors passé de 67% à 62,4%, et celui des femmes de 52,5% à 47,9%. Malgré la hausse enregistrée ces dernières années, les taux en vigueur au début des années 1990 n'ont donc pas été rattrapés. Par ailleurs, si baisse ou hausse il y a, l'écart entre hommes et femmes lui ne se réduit jamais. Au contraire, durant la période 2006-2012, l'écart d'activité entre les hommes et les femmes s'est accentué, de 15,5 points en 2006 à plus de 16 points en 2012.

Taux d'activité des hommes et des femmes, 2006-2012

	HOMMES				FEMMES			
	2006	2008	2010	2012	2006	2008	2010	2012
POLOGNE	62,1%	62,7%	63,7%	64,3%	46,6%	46,6%	47,6%	48,1%
LÓDZKIE	61,9%	63,3%	65,1%	65,6%	48,0%	48,1%	48,3%	48,7%
PODKARPACZKIE	61,1%	62,3%	63,6%	63,3%	47,5%	47,6%	50,2%	49,4%
ZACHODNIO.	60,2%	58,4%	60,7%	61,4%	42,4%	43,3%	44,7%	43,8%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

La région Podkarpackie est de nos trois régions celle qui présente le taux d'activité féminin le plus élevé, taux également supérieur à la moyenne nationale (plus de 49% en 2012, contre 48% en moyenne dans le pays). Ceci s'explique par la forte implication des femmes dans le secteur primaire, le travail agricole s'accompagnant souvent d'un autre emploi. Pour autant, et même si elle s'est réduite depuis 2004, une part importante de femmes demeurent inactives : en 2012, plus de 46% des femmes de plus de quinze ans sont inactives en Podkarpackie, 39% étant occupées professionnellement, et environ 6% étant inscrites au chômage. L'écart est notable par rapport aux hommes, dont « seulement » 34% sont inactifs, plus de 51% sont actifs et 7,5% sont chômeurs. Autant la part d'actifs chez les hommes a augmenté entre 2004 et 2012, autant la part des actives chez les femmes est quasiment restée stable.

Répartition de la population de 15 ans et plus en actifs occupés/chômeurs/inactifs en Podkarpackie, 2004 et 2012

	Total		Hommes		Femmes	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012
Actifs occupés	43,1%	45,0%	48,5%	51,4%	38,1%	39,0%
Actifs au chômage	8,6%	6,9%	9,6%	7,5%	7,7%	6,3%
Inactifs	44,4%	40,3%	37,0%	34,0%	51,4%	46,3%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

A l'inverse, la part d'actives chez les femmes a augmenté de près de cinq points dans la région de Łódź depuis 2004, passant de 42,9% à 47,4% ; c'est dans cette région que la part de femmes actives est la plus élevée, et même beaucoup plus élevée que la moyenne nationale qui est de 40,7% en 2012, contre 37,5% en 2004. Cette part plus élevée qu'en moyenne s'explique très certainement par la tradition textile de la région et une proportion de femmes dans la population plus élevée qu'ailleurs. En revanche, on observe que parallèlement, Łódzkie possède le plus fort taux de femmes inactives, puisque plus de 56% des femmes sont concernées, même si cette part a diminué depuis 2004 (elle était alors de 58%). Ceci s'explique entre autres par l'importance de la population âgée dans la région. Les femmes âgées de plus de 70 ans, en particulier, sont deux fois plus nombreuses dans la région que les hommes (elles sont 185.205 en 2012, pour seulement 94.654 hommes).

Répartition de la population de 15 ans et plus en actifs occupés/chômeurs/inactifs en Łódzkie, 2004 et 2012

	Total		Hommes		Femmes	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012
Actifs occupés	50,1%	54,9%	58,1%	63,4%	42,9%	47,4%
Actifs au chômage	11,6%	6,8%	12,6%	7,7%	10,7%	6,1%
Inactifs	50,4%	47,4%	41,8%	37,3%	58,1%	56,4%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Quant à la région Zachodniopomorskie, la principale évolution qui la caractérise est la baisse des personnes au chômage depuis 2004 : de 12% environ de la population, ils sont passés à moins de 5%. Cette baisse concerne autant les hommes que les femmes. Toutefois, Zachodniopomorskie conserve un taux d'actifs inférieurs de plus de neuf points à la moyenne nationale (47,6% en 2012). Cette position plus faible par rapport au reste du pays se retrouve aussi bien chez les hommes (moyenne nationale de 55% d'actifs environ en 2012) que chez les femmes (moyenne de 40,7% d'actives en 2012).

**Répartition de la population de 15 ans et plus en actifs occupés/chômeurs/inactifs en
Zachodniopomorskie, 2004 et 2012**

	Total		Hommes		Femmes	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012
Actifs occupés	38,8%	38,2%	44,1%	44,1%	33,8%	32,7%
Actifs au chômage	12,1%	4,7%	13,1%	5,5%	11,2%	3,8%
Inactifs	42,8%	39,3%	36,0%	31,1%	49,1%	46,9%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

A l'instar des taux d'activité, les taux d'emploi des hommes et des femmes, après une période de déclin de la fin des années 1990 à 2003-2004, ont amorcé une phase de croissance, sans pour autant rattraper la baisse subie. L'écart entre hommes et femmes tend à augmenter, puisqu'on relève un écart de 14,5 points en 2004, et de plus de 15 points en 2012.

Taux d'emploi des hommes et des femmes, 2006-2012

	HOMMES				FEMMES			
	2006	2008	2010	2012	2006	2008	2010	2012
POLOGNE	54,1%	58,6%	57,8%	58,2%	39,6%	42,9%	42,8%	42,9%
ŁÓDZKIE	53,7%	59,5%	59,2%	58,5%	41,6%	44,5%	43,7%	43,2%
PODKARPACKIE	53,3%	57,6%	56,5%	55,4%	40,5%	43,3%	44,0%	42,6%
ZACHODNIO.	50,3%	53,5%	52,6%	54,6%	34,9%	38,9%	39,4%	39,2%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

La région Podkarpackie présente des taux d'emploi des hommes inférieurs à la moyenne nationale, tandis que ceux des femmes lui sont proches. L'écart entre hommes et femmes est moindre dans cette région que dans les deux autres et qu'en moyenne. Ceci suggère une position plus avantageuse pour les femmes dans cette région. L'explication réside dans les taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans, beaucoup plus élevés en Podkarpackie que dans le reste du pays et les deux autres régions. Celui des femmes de plus de 55 ans, en particulier, dépasse largement la moyenne nationale : ainsi le taux d'emploi de ces femmes en 2004 atteignait-il environ 26%, contre 19% en moyenne dans le pays. En 2012, on relève des taux de respectivement 36,5% et 29% environ. Cette différence s'explique par l'importance de la petite agriculture dans la région, qui fait que de nombreuses femmes disposant d'une exploitation familiale sont considérées comme employées. Le secteur primaire emploie près de 23% des femmes de la région, rappelons-le, contre moins de 12% au niveau national. D'ailleurs, les taux d'emploi enregistrés dans les campagnes dans les régions caractérisées par une agriculture de petite taille ou de taille moyenne – comme Podkarpackie ou Łódzkie – sont supérieurs aux taux enregistrés dans les villes. L'un des phénomènes notables dans la région Podkarpackie est cependant la chute du taux d'emploi des jeunes femmes, de 15,6% en 2006 à 11,5% seulement en 2012, alors que la moyenne nationale atteint quasiment 20%. Ceci peut s'expliquer en

partie par la perte importante de population jeune subie par la région depuis quelques années : depuis 2006, Podkarpackie a vu sa population âgée de 15-19 ans chuter de 21% et celle des 20-24 ans chuter d'environ 11%. La population féminine urbaine de 15-19 ans a diminué de 30% entre 2006 et 2012, et la population féminine rurale de cette même tranche d'âge, de 16% ; la population féminine urbaine de 20-24 ans, elle, a diminué de 21% (5% dans le cas des rurales)⁶⁵⁵. Cependant cette « perte » de jeunes n'explique pas le maintien du taux d'emploi des effectifs masculins et la chute du taux féminin.

Taux d'emploi des hommes et des femmes dans différentes classes d'âge, 2006-2012

	HOMMES				FEMMES			
	2006	2008	2010	2012	2006	2008	2010	2012
15-24 ANS								
POLOGNE	26,9%	31,0%	30,5%	29,3%	21,0%	23,7%	22,1%	19,9%
ŁÓDZKIE	28,1%	29,9%	32,8%	28,8%	23,6%	25,5%	24,4%	17,0%
PODKARPACIE	22,5%	26,9%	23,3%	22,8%	15,6%	18,0%	16,3%	11,5%
ZACHODNIO.	25,7%	24,5%	23,5%	25,6%	15,7%	17,3%	15,6%	16,3%
25-54 ANS								
POLOGNE	78,3%	84,0%	82,5%	82,9%	65,3%	71,0%	71,7%	71,4%
ŁÓDZKIE	77,4%	85,4%	83,0%	83,1%	70,8%	75,1%	75,2%	74,9%
PODKARPACIE	77,4%	81,8%	81,3%	78,7%	65,8%	70,0%	70,1%	69,4%
ZACHODNIO.	73,1%	79,1%	76,9%	79,9%	58,1%	66,0%	67,9%	67,0%
55 ANS ET PLUS								
POLOGNE	38,4%	44,0%	45,2%	49,3%	19,0%	20,7%	24,2%	29,2%
ŁÓDZKIE	37,1%	41,8%	47,3%	52,6%	17,2%	20,2%	20,9%	29,4%
PODKARPACIE	41,2%	45,2%	46,9%	51,6%	26,3%	28,7%	33,3%	36,5%
ZACHODNIO.	35,3%	39,4%	40,7%	46,8%	13,8%	18,8%	21,8%	26,2%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Taux d'emploi dans les villes et les campagnes, 2004-2012

	Villes			Campagnes		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012
POLOGNE	43,3%	50,2%	50,1%	46,1%	50,7%	50,4%
ŁÓDZKIE	42,6%	50,2%	49,0%	48,9%	54,1%	52,7%
PODKARPACIE	41,2%	47,5%	47,7%	47,4%	52,0%	49,5%
ZACHODNIO.	43,1%	47,8%	46,9%	37,4%	40,6%	45,6%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

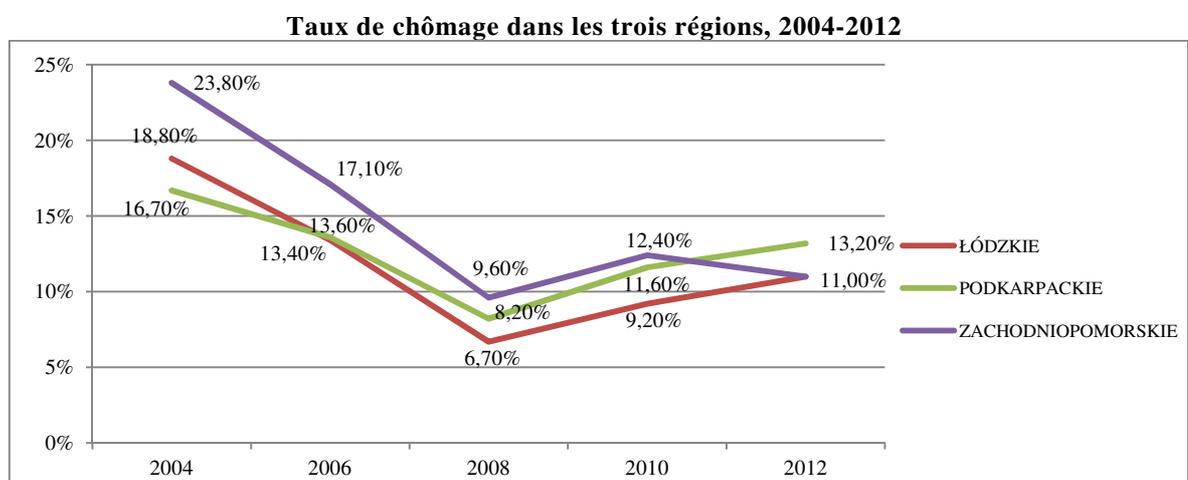
Sans surprise au regard de ce que nous avons évoqué plus haut, c'est en Zachodniopomorskie que les taux d'emploi des femmes, comme des hommes, sont les plus faibles. Le taux d'emploi des femmes en 2012 dépasse à peine les 39%, contre près de 43% au niveau national. Ceci s'explique par les taux enregistrés par la tranche d'âge 25-54 ans, qui est aussi la plus nombreuse : le taux d'emploi des femmes de cette tranche d'âge est inférieur de plus de quatre points à la moyenne nationale. Sans surprise, également, de nos trois régions Zachodniopomorskie est celle qui présente un taux d'emploi rural inférieur au taux d'emploi urbain, même s'ils se sont rapprochés en 2012. La structure de l'emploi rural reposant moins sur l'agriculture

⁶⁵⁵ Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

que dans les deux autres régions, cette dernière ne peut accueillir la main d'œuvre rurale disponible.

Enfin, dans la région de Łódź le taux d'emploi féminin tend à baisser depuis 2008, alors qu'il était traditionnellement supérieur à la moyenne nationale. La tendance est cependant la même concernant les hommes et présente donc un caractère général. Toutefois, les taux d'emploi féminins des différentes tranches d'âge laissent apparaître le même phénomène, encore plus préoccupant qu'en Podkarpackie, de baisse du taux d'emploi des jeunes femmes, passé de près de 24% en 2006 à 17% en 2012, soit une chute de sept points quasiment. De même qu'en Podkarpackie, Łódzkie a perdu environ 20% de sa population âgée de 15 à 25 ans depuis 2006, population essentiellement urbaine, et aussi bien masculine que féminine. Cependant, de la même manière, cette perte de population jeune n'explique pas le différentiel hommes/femmes dans l'évolution des taux d'emploi, les jeunes hommes n'étant pas du tout concernés par le phénomène observé chez leurs consœurs. A l'inverse de Podkarpackie, en revanche, Łódzkie présente des taux d'emploi féminins des 25-54 ans supérieurs à la moyenne nationale et qui ont globalement augmenté depuis 2006 ; ce qui, d'une certaine manière, compense la baisse observée chez les jeunes.

Le taux de chômage a connu dans l'ensemble du pays une diminution de 2004 à 2008, passant d'une moyenne de 19% à une moyenne de 9,5%. Depuis, le chômage n'a cessé de grimper, dépassant les 13% en 2012. Les taux de chômage des trois régions ont suivi la tendance générale, le chômage demeurant le plus marqué en Zachodniopomorskie dans l'ensemble (23,8% en 2004, 9,6% en 2008), sauf depuis 2010, et le plus faible dans la région de Łódź (6,7% en 2008, 11% en 2012).



Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Sauf dans la région Zachodniopomorskie où le niveau de chômage général des femmes se maintient depuis 2008, le chômage féminin a suivi la tendance à la hausse qui caractérise la période 2008-2012. Le différentiel de chômage hommes-femmes s'est toutefois réduit pour n'être que d'environ 1% désormais⁶⁵⁶.

Taux de chômage des hommes et des femmes, 2004-2012

	HOMMES					FEMMES				
	2004	2006	2008	2010	2012	2004	2006	2008	2010	2012
POLOGNE	18,2%	13,0%	6,4%	9,3%	9,4%	19,9%	14,9%	8,0%	10,0%	10,9%
ŁÓDZKIE	17,8%	13,4%	6,1%	9,1%	10,9%	19,9%	13,5%	7,5%	9,6%	11,4%
PODKARPACKIE	16,5%	12,7%	7,5%	11,2%	12,7%	16,9%	14,7%	9,1%	12,1%	13,9%
ZACHODNIO.	22,9%	16,5%	9,1%	13,0%	11,1%	24,8%	18,0%	10,2%	11,4%	10,4%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Soulignons par ailleurs qu'en 2012, plus de 35% des chômeurs sont des chômeurs de longue durée (plus d'un an de chômage), ce taux atteignant près de 42% des chômeurs en Podkarpackie, et 37% en Łódzkie. Les chômeurs de longue durée constituent donc dans ces deux régions une population qui nécessite une aide particulière. La part de femmes au chômage de longue durée s'est certes réduite depuis 2008 (près de 54% des femmes au chômage l'étaient sur une longue durée en 2008), mais près de 50% des chômeuses demeurent sans emploi pendant plus d'un an en 2012 en moyenne, au niveau national et dans les autres régions. Seule Zachodniopomorskie présente un taux plus avantageux (40,7% des femmes au chômage sont concernées en 2012).

Part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) sur l'ensemble des chômeurs, 2006-2012

	2006	2008	2010	2012
POLOGNE	49,3%	34,0%	29,1%	35,4%
ŁÓDZKIE	50,7%	33,3%	29,7%	37,0%
PODKARPACKIE	52,8%	39,9%	37,4%	41,7%
ZACHODNIO.	45,9%	30,6%	26,3%	33,7%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Répartition hommes/femmes des chômeurs de longue durée, 2004-2012

	2004		2008		2012	
	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES
POLOGNE	51,0%	49,0%	46,4%	53,6%	50,3%	49,7%
ŁÓDZKIE	51,7%	48,3%	47,2%	52,8%	52,5%	47,5%
PODKARPACKIE	51,4%	47,2%	55,0%	50,0%	50,0%	50,0%
ZACHODNIO.	51,4%	48,6%	44,4%	55,6%	59,3%	40,7%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

⁶⁵⁶ Ces constats ne prennent bien évidemment pas en compte les multiples dimensions de l'emploi et du chômage féminins, décrits dans le chapitre IV de notre seconde partie.

Chaque région – mais Podkarpackie davantage que les autres – se caractérise par une part importante des jeunes parmi les chômeurs, hommes ou femmes. En Podkarpackie, près de 23% des chômeurs sont des jeunes de moins de 25 ans en 2012.

Part des jeunes de moins de 25 ans parmi les chômeurs, 2004--2012

	2004			2008			2012		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
PL.	24,3%	24,5%	24,1%	20,7%	19,4%	21,6%	19,9%	19,5%	20,2%
ŁÓ.	22,4%	22,0%	22,9%	17,8%	15,5%	19,8%	17,3%	16,9%	17,8%
PODK.	26,3%	26,7%	25,9%	22,7%	22,5%	22,9%	22,7%	23,6%	22,0%
ZACH.	21,0%	21,0%	21,2%	18,4%	17,1%	19,2%	16,9%	16,1%	17,6%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Enfin, la répartition des chômeurs en fonction des niveaux éducatifs laisse apparaître qu'une part plus importante des femmes qui sont au chômage dispose d'un niveau éducatif supérieur en 2012, par rapport aux hommes. Globalement, au niveau national et dans les trois régions, la proportion de femmes au chômage ayant un niveau d'éducation supérieur a plus que doublé, passant de 6,2% en 2004 à 15,5% en 2012. Même si la part d'hommes au chômage ayant le même niveau d'éducation a également crû de plus du double, ils constituent moins de 8% des effectifs masculins au chômage en 2012. C'est dans la région Podkarpackie que les parts de chômeuses et de chômeurs ayant un niveau d'études supérieur sont les plus fortes : chez les femmes, cette part atteint presque 18% en 2012, contre encore 7% en 2004. Autrement dit, dans cette région plus qu'ailleurs, avoir un diplôme d'études supérieures protège de moins en moins les femmes du chômage. De même, les femmes ayant un niveau d'études postsecondaire, secondaire professionnel ou encore secondaire général, sont plus touchées par le chômage que les hommes, quelle que soit la région ; cette tendance n'a pas évolué depuis 2004. A l'inverse, les femmes les moins éduquées (niveau professionnel de base, collège ou même moins) constituent une part plus faible des chômeuses que les hommes dans la population de chômeurs, notamment en Podkarpackie où elles ne représentent « que » 15% environ des femmes au chômage. Ceci ne signifie pas forcément que les femmes qui présentent les niveaux éducatifs les plus bas sont moins frappées de chômage : une partie d'entre elles est très certainement inactive ou du moins, non enregistrée au registre du chômage. En 2012 ceci dit, d'après les statistiques, plus de 80% des personnes ayant un niveau collège ou inférieur sont inactives⁶⁵⁷. Même si elle est inférieure à celle des

⁶⁵⁷ Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

hommes, la part de femmes ayant le niveau d'éducation le plus bas parmi les chômeuses est la plus élevée en Zachodniopomorskie (plus de 30%).

Part des chômeurs ayant différents niveaux d'éducation, 2004--2012

	2004			2008			2012		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
NIVEAU D'EDUCATION SUPERIEUR									
PL.	5,0%	3,7%	6,2%	8,5%	6,5%	10,0%	11,7%	7,8%	15,5%
ŁÓ.	5,4%	3,8%	7,0%	8,6%	6,1%	10,9%	10,7%	6,8%	14,7%
PODK.	5,5%	3,8%	7,1%	9,2%	6,7%	11,1%	13,1%	8,2%	17,9%
ZACH.	4,1%	3,1%	5,0%	6,6%	5,2%	7,7%	9,4%	6,3%	12,3%
NIVEAU POSTSECONDAIRE ET SECONDAIRE PROFESSIONNEL									
PL.	21,9%	17,2%	26,1%	22,3%	18,2%	25,5%	22,1%	18,9%	25,2%
ŁÓ.	21,0%	16,6%	25,4%	21,0%	17,1%	24,4%	20,6%	17,7%	23,5%
PODK.	24,6%	19,6%	29,2%	24,8%	20,3%	28,5%	25,6%	22,3%	28,9%
ZACH.	18,1%	13,8%	21,9%	18,6%	14,6%	21,6%	18,5%	15,0%	21,7%
NIVEAU SECONDAIRE GENERAL									
PL.	7,0%	3,9%	9,8%	10,2%	6,6%	12,9%	10,6%	7,6%	13,4%
ŁÓ.	8,2%	4,6%	11,8%	10,7%	6,7%	14,3%	11,4%	8,3%	14,5%
PODK.	6,9%	3,7%	9,8%	9,8%	6,2%	12,6%	10,3%	7,3%	13,2%
ZACH.	7,5%	4,4%	10,3%	10,1%	6,6%	12,6%	10,4%	7,1%	13,5%
NIVEAU PROFESSIONNEL DE BASE									
PL.	33,8%	39,0%	29,1%	28,6%	33,5%	24,9%	28,3%	33,6%	23,2%
ŁÓ.	30,0%	34,2%	25,7%	25,9%	30,8%	21,6%	25,5%	29,9%	21,1%
PODK.	36,4%	41,6%	31,6%	31,9%	36,6%	28,0%	30,5%	36,5%	24,7%
ZACH.	31,8%	37,9%	26,3%	27,5%	33,2%	23,4%	27,6%	33,7%	22,1%
NIVEAU COLLEGE ET MOINS									
PL.	32,4%	36,3%	28,8%	30,4%	35,2%	26,8%	27,3%	32,2%	22,7%
ŁÓ.	35,5%	40,8%	30,1%	33,8%	39,3%	28,9%	31,8%	37,3%	26,2%
PODK.	26,6%	31,2%	22,3%	24,4%	30,2%	19,7%	20,5%	25,7%	15,4%
ZACH.	38,6%	40,8%	36,6%	37,1%	40,5%	34,8%	34,0%	37,9%	30,5%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Enfin, le chômage décliné selon le clivage ville/campagne montre les mêmes tendances que pour les taux d'emploi : le chômage est plus élevé en ville qu'à la campagne dans les régions dans lesquelles l'agriculture est de petite ou de moyenne taille (Łódzkie et Podkarpackie), tandis que dans une région de grande agriculture comme Zachodniopomorskie, le chômage est plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain. Rappelons toutefois que tous ces chiffres officiels de chômage ne concernent que les personnes inscrites dans les bureaux locaux pour l'emploi (PUP) ; ils ne prennent pas en compte le phénomène de chômage caché particulièrement fort dans les régions de petite agriculture (Podkarpackie, mais également Łódzkie dans certains espaces).

Taux de chômage dans les villes et les campagnes, 2004-2012

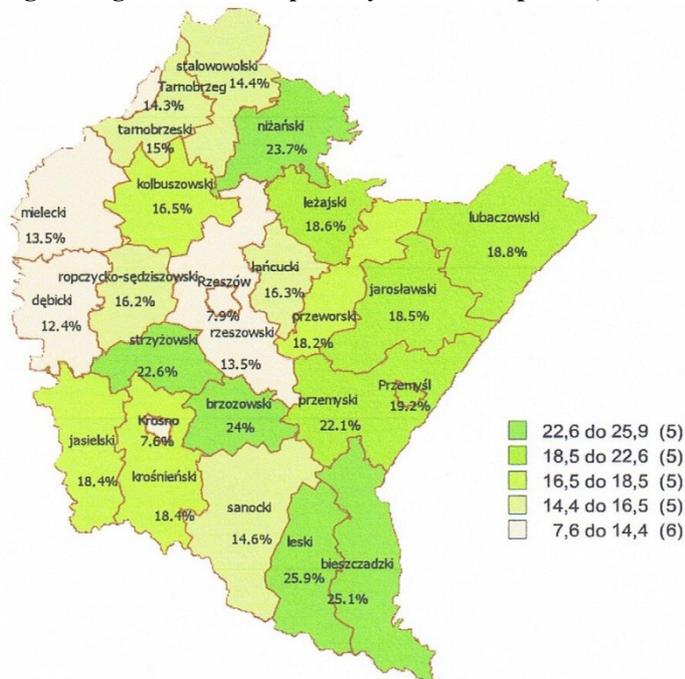
	Villes			Campagnes		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012
POLOGNE	19,8%	7,2%	10,0%	17,6%	7,0%	10,2%
ŁÓDZKIE	21,1%	7,5%	11,9%	14,4%	5,3%	9,6%
PODKARPACIE	20,1%	9,5%	13,6%	14,4%	7,2%	12,9%
ZACHODNIO.	21,4%	8,3%	10,1%	29,5%	12,2%	12,9%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Dernière caractéristique qui rassemble les trois régions s'agissant du chômage : la grande hétérogénéité de chaque territoire en la matière. Dans chaque région en effet, le chômage est très différent d'un *powiat* à l'autre et peut aller du simple au double. Certains *powiaty* étaient et demeurent les plus touchés par le chômage.

Dans la région Podkarpackie, les *powiaty* les plus frappés de chômage d'une année à l'autre sont tout d'abord les deux *powiaty* de l'extrême sud-est de la région, espace constitué de montagnes et de forêts : bieszczadzki (24,3% de chômage en 2012), et leski (23%) ; ce sont aussi deux *powiaty* situés au centre de la région, pourtant à proximité de la capitale régionale (dont le taux de chômage n'est « que » de 8% en 2012) : les *powiaty* brzozowski (24,4% de chômage) et strzyżowski (23,2%) ; et enfin, un *powiat* du nord de la région, le plus touché de tous : le *powiat* nizański (25,3% de chômage en 2012). A l'inverse, les *powiaty* les plus développés au niveau industriel sont aussi ceux dans lesquels le chômage est le plus faible : la ville de Rzeszów et le *powiat* qui l'entoure, la ville de Krosno, ainsi que les *powiaty* de Mielec et de Dębica. La carte ci-dessous permet de situer ces *powiaty* et de constater le maintien de l'hétérogénéité du territoire.

Taux de chômage enregistré dans les *powiaty* de Podkarpackie, 4^{ème} trimestre 2010



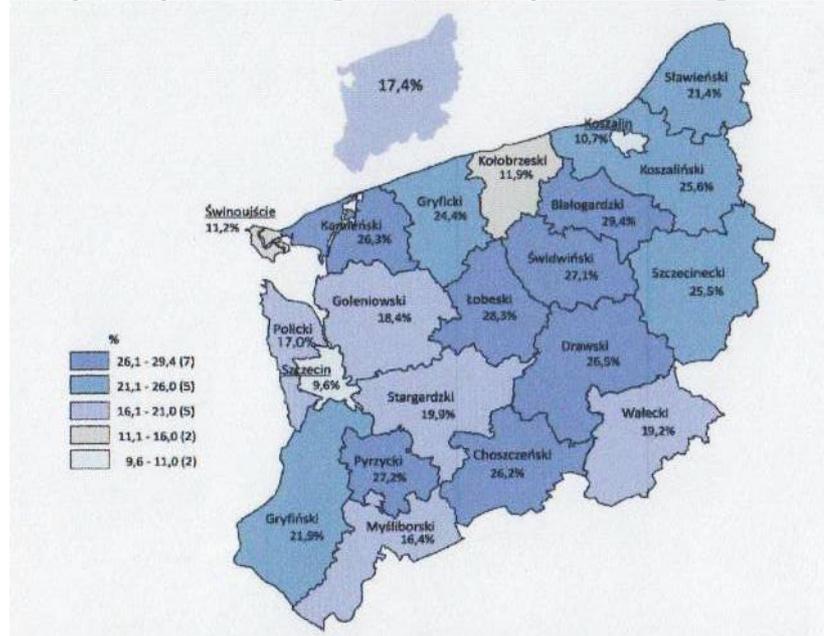
Source : Ministère du Développement régional, Département de gestion du Fonds social européen. *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie podkarpackim* [Analyse de la situation socioéconomique de la voïvodie de Podkarpackie], Varsovie, juin 2011, p.9.

Evolution des taux de chômage dans la voïvodie Podkarpackie et ses powiaty, 2004-2012

Voïvodie / powiaty	2004	2008	2012
PODKARPACKIE	19,1%	13,0%	16,4%
Powiat bieszczadzki	30,4%	21,0%	24,3%
Powiat brzozowski	28,2%	23,3%	24,4%
Powiat jasielski	23,6%	15,9%	18,9%
Powiat krośnieński	21,7%	13,6%	19,5%
Powiat sanocki	22,0%	10,7%	13,2%
Powiat leski	27,1%	22,4%	23,0%
Ville-powiat de Krosno	8,1%	5,3%	8,4%
Powiat jarosławski	19,8%	15,0%	19,4%
Powiat lubaczowski	23,3%	18,0%	18,0%
Powiat przemyski	23,4%	17,9%	20,7%
Powiat przeworski	18,9%	13,6%	19,7%
Ville-powiat de Przemyśl	20,3%	17,0%	18,2%
Powiat kolbuszowski	22,4%	14,6%	17,0%
Powiat łańcucki	19,9%	13,5%	19,0%
Powiat ropczycki-sędziszowski	22,3%	14,6%	21,8%
Powiat rzeszowski	19,0%	11,3%	14,5%
Powiat strzyżowski	24,9%	20,0%	23,2%
Ville-powiat de Rzeszów	9,4%	5,9%	8,1%
Powiat dębicki	19,0%	10,2%	13,6%
Powiat leżajski	20,6%	14,9%	19,4%
Powiat mielecki	15,8%	10,8%	13,5%
Powiat niżański	23,9%	19,3%	25,3%
Powiat stalowowolski	15,7%	9,8%	15,0%
Powiat tarnobrzeski	18,9%	13,4%	15,6%
Ville-powiat de Tarnobrzeg	18,5%	12,8%	15,7%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

De la même manière, la région Zachodniopomorskie se caractérise par de grandes différences infrarégionales s'agissant des niveaux de chômage. En 2012, plusieurs *powiaty* présentent des taux de chômage supérieurs à 27% : les *powiaty* białogardzki (28,9% de chômage), koszaliński (28,1%), sławieński (27,2%), szczecinecki (27,6%), choszczeński (28,5%), pyrzycki (28,5%), et enfin le *powiat* entourant la ville de Łobez qui systématiquement bat tous les records (près de 30% de chômage en 2012). Malgré la baisse enregistrée depuis 2004 (à l'époque, plusieurs *powiaty* de la région dépassaient les 40% de chômage), les taux affichés par une partie de l'espace régional dépassent de plus du double la moyenne nationale (13% environ en 2012) ; d'où un taux régional également supérieur à la moyenne du pays (plus de 18% en 2012, contre 16% en Podkarpackie et 14% en Łódzkie). Ces espaces contrastent avec les zones plus développées de la région, comme les villes de Szczecin (11% de chômage en 2012), Świnoujście (10%), Koszalin (12%), ou le *powiat* entourant Kołobrzeg, sur la Baltique (près de 12%).

Taux de chômage enregistré dans les *powiaty* de la région Zachodniopomorskie, fin 2010

Source : Ministère du Développement régional, Département de gestion du Fonds social européen. *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie zachodniopomorskim* [Analyse de la situation socioéconomique de la voïvodie de Zachodniopomorskie], Varsovie, juin 2011, p.9.

Evolution des taux de chômage dans la voïvodie Zachodniopomorskie et ses *powiaty*, 2004-2012

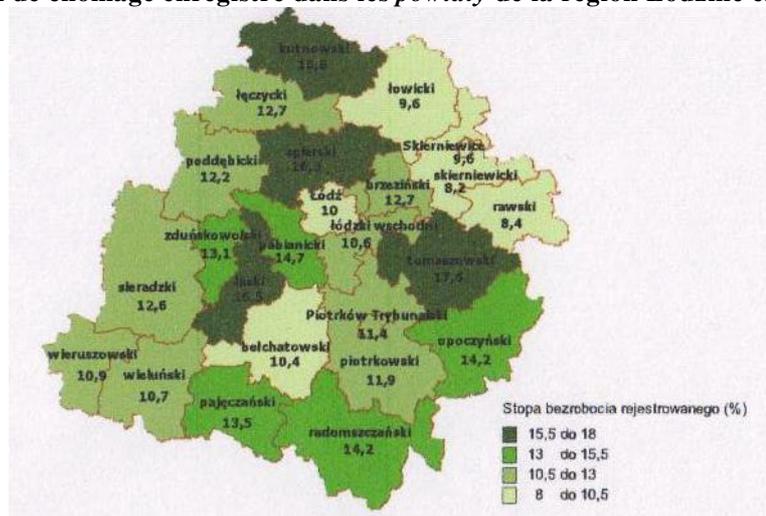
Voïvodie / <i>powiaty</i>	2004	2008	2012
ZACHODNIO-POMORSKIE	27,5%	13,3%	18,2%
Powiat białogardzki	39,0%	28,2%	28,9%
Powiat drawski	40,4%	23,2%	24,9%
Powiat kołobrzewski	21,1%	9,1%	11,9%
Powiat koszaliński	38,7%	20,8%	28,1%
Powiat sławieński	36,7%	15,5%	27,2%
Powiat szczecinecki	36,7%	22,4%	27,6%
Powiat świdwiński	40,7%	23,1%	26,7%
Powiat wałecki	33,4%	15,5%	20,6%
Ville-powiat de Koszalin	20,8%	7,8%	12,4%
Powiat choszczeński	36,8%	22,1%	28,5%
Powiat gryficki	36,9%	22,6%	25,4%
Powiat myśliborski	29,6%	13,2%	18,9%
Powiat pyrzycki	36,0%	21,0%	28,5%
Powiat stargardzki	32,5%	14,4%	20,0%
Powiat łobeski	42,7%	23,9%	29,8%
Ville-powiat de Szczecin	15,3%	4,3%	11,0%
Powiat goleniowski	29,2%	15,0%	15,9%
Powiat gryfiński	32,9%	17,1%	22,2%
Powiat kamiński	34,8%	23,3%	25,5%
Powiat policki	23,3%	13,5%	14,7%
Ville-powiat de Świnoujście	20,9%	8,1%	10,0%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Enfin, la voïvodie de Łódź présente elle aussi un territoire inégal s'agissant du chômage, bien que les taux n'atteignent pas ceux des autres régions. En 2012, trois *powiaty* présentent des taux dépassant les 18% : zgierski, tomaszowski et łaski (respectivement 18,8%, 18,5% et 18,6% de chômage). A l'inverse, la ville de Łódź n'affiche « que » 12% de chômage, et deux *powiaty* ruraux du nord-est de la région présentent même un chômage inférieur à 10% de la population en 2012 : les *powiaty*

rawski et skierniewicki. Dans ces *powiaty* toutefois, une partie du chômage serait cachée.

Taux de chômage enregistré dans les *powiaty* de la région Łódzkie en 2010



Source : Ministère du Développement régional, Département de gestion du Fonds social européen. *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie łódzkim* [Analyse de la situation socioéconomique de la voïvodie de Łódzkie], Varsovie, juin 2011, p.10.

Evolution des taux de chômage dans la voïvodie Łódzkie et ses *powiaty*, 2004-2012

Voïvodie / <i>powiaty</i>	2004	2008	2012
ŁÓDZKIE	19,5 %	9,2 %	14,0 %
Powiat łódzki wschodni	21,5%	6,8%	12,6%
Powiat pabianicki	20,6%	10,0%	17,5%
Powiat zgierski	25,8%	13,1%	18,8%
Powiat brzeziński	20,8%	10,7%	16,2%
Ville-powiat de Łódź	18,4%	6,8%	12,0%
Powiat belchatowski	17,2%	8,3%	13,2%
Powiat opoczyński	23,2%	12,7%	17,3%
Powiat piotrkowski	17,9%	7,8%	13,6%
Powiat radomszczański	23,7%	12,3%	16,8%
Powiat tomaszowski	25,6%	13,7%	18,5%
Ville-powiat de Piotrków Trybunalski	15,9%	7,8%	13,1%
Powiat łaski	19,6%	11,0%	18,6%
Powiat pajęczński	19,3%	10,1%	14,4%
Powiat poddębicki	17,1%	8,8%	15,7%
Powiat sieradzki	18,8%	11,3%	13,4%
Powiat wieluński	13,6%	8,1%	12,6%
Powiat wieruszowski	13,7%	9,4%	11,4%
Powiat zduńskowolski	21,5%	9,9%	15,6%
Powiat kutnowski	26,5%	13,9%	17,6%
Powiat łęczycki	20,5%	10,5%	15,3%
Powiat łowicki	15,0%	8,0%	10,8%
Powiat rawski	14,5%	6,5%	9,2%
Powiat skierniewicki	12,9%	5,0%	9,1%
Ville-powiat de Skierniewice	13,9%	6,5%	12,5%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Enfin, les trois régions se distinguent concernant le nombre de personnes bénéficiaires de l'aide sociale pour 10.000 habitants, malgré une baisse générale depuis 2006. Les taux de Podkarpackie et de Zachodniopomorskie restent largement supérieurs à la moyenne nationale restent supérieurs. On compte, en 2012, 617 bénéficiaires de l'aide sociale pour 10.000 habitants dans la région des Basses-

Carpates, 586 en Poméranie occidentale, 523 dans la région de Łódź, contre 500 au niveau national⁶⁵⁸.

Nombre de personnes percevant des prestations sociales pour 10.000 habitants, 2004-2010

	2004	2006	2008	2010	2012
POLOGNE	631	738	551	542	500
ŁÓDZKIE	586	735	545	545	523
PODKARPACKIE	708	834	701	669	617
ZACHODNIO.	832	831	657	654	586

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Le taux de Podkarpackie, également l'un des plus élevé du pays, n'est pas étonnant compte-tenu que cette région est aussi l'une des plus touchées de pauvreté, quel que soit l'indicateur retenu, et qu'il s'agit là d'une continuité historique : en 2012, le taux de pauvreté extrême est de 7% en Podkarpackie, le taux de pauvreté relative dépasse 20% (environ 16% au niveau national), et le taux de pauvreté légale (seuil d'accès à l'aide sociale) s'approche des 9% (7% au niveau national). Les taux de pauvreté enregistrés dans les deux autres régions sont plus faibles : dans le cas de Łódzkie, ils reflètent le niveau de développement plus élevé de la région ; dans le cas de Zachodniopomorskie, en revanche, ils masquent une partie de la réalité du territoire régional. Les statistiques de la pauvreté par *powiat* ne sont pas disponibles, mais on peut penser, à l'instar des taux de chômage, qu'elles atteignent des niveaux élevés dans les campagnes dites « post-PGR ».

Taux de pauvreté en Pologne et dans les trois régions, selon les trois seuils usuels, 2006-2012

	2006	2008	2010	2012
PAUVRETE EXTREME				
POLOGNE	7,8%	5,6%	5,8%	6,8%
ŁÓDZKIE	6,8%	4,6%	3,9%	5,7%
PODKARPACKIE	10,4%	5,3%	5,7%	7,0%
ZACHODNIO.	5,0%	5,7%	5,3%	5,7%
PAUVRETE RELATIVE				
POLOGNE	17,7%	17,6%	17,4%	16,3%
ŁÓDZKIE	16,1%	14,1%	12,5%	13,4%
PODKARPACKIE	21,9%	20,4%	19,8%	20,7%
ZACHODNIO.	13,5%	16,4%	17,8%	14,8%

⁶⁵⁸ Les régions disposant des taux les plus importants sont les suivantes : la Varmie-Mazurie, avec 814 bénéficiaires de l'aide sociale pour 10.000 habitants ; la Cujavie-Poméranie, avec 714 ayants-droits pour 10.000 ; la région de Sainte-Croix, avec 637 bénéficiaires pour 10.000 habitants ; les régions Podkarpackie et de Podlachie, avec 617 et 613 bénéficiaires pour 10.000 habitants ; enfin, deux régions du nord-ouest : celle de Lubusz (604 bénéficiaires pour 10.000 habitants) et Zachodniopomorskie (Office national des statistiques (GUS), banque de données locales consultée en avril 2014). On retrouve donc soit dans des régions d'anciennes fermes d'Etat (Varmie-Mazurie, Lubusz, Zachodniopomorskie), soit des régions orientales de petite agriculture (Sainte-Croix, Podlachie, Podkarpackie). La part de bénéficiaires de l'aide sociale dans les régions semble donc conditionnée par le facteur rural, lequel impacte aussi les niveaux de pauvreté.

PAUVRETE LEGALE				
POLOGNE	15,1%	10,6%	7,4%	7,2%
ŁÓDZKIE	13,4%	7,5%	5,2%	5,7%
PODKARPACKIE	19,9%	12,3%	6,9%	8,6%
ZACHODNIO.	11,7%	11,7%	7,5%	6,4%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

A l'issue de ces premières données, il convient d'en dégager les principaux enseignements : tout d'abord, le poids de l'histoire dans chaque région, qui continue de façonner leur structure économique et sociale. Podkarpackie demeure massivement rurale et agricole, une terre d'émigration dont la population est plus jeune que dans le reste du pays, mais aussi plus pauvre ; Łódzkie reste la région de référence pour l'industrie textile et une région plus féminisée que les autres, mais en dehors des espaces industriels, le reste du territoire est totalement rural. La région, bénéficiant de sa position centrale pour son développement, présente des indicateurs de chômage et de pauvreté plus avantageux que les deux autres. Elle apparaît sur ce point comme plus avancée. Zachodniopomorskie témoigne d'une dichotomie également façonnée par l'histoire, en tant que région ayant appartenu à l'espace germanique, et ayant fait l'expérience d'une agriculture collectivisée sous le communisme. Il en résulte des indicateurs généraux positifs, qui masquent l'existence d'espaces souffrant au contraire de tous les handicaps. Par ailleurs, on perçoit à travers ces données les préoccupations des autorités régionales en termes de ciblage : accent sur les jeunes en Podkarpackie, sur la population plus âgée en Łódzkie et Zachodniopomorskie, sur le besoin d'intégration sociale dans cette dernière. On perçoit, enfin, la grande hétérogénéité de l'espace régional et donc le besoin de rééquilibrage, en faveur duquel interviennent, en théorie, les politiques régionales avec l'appui des fonds structurels (dont le FSE) : ce besoin de rééquilibrage s'applique aussi bien à l'échelle des *powiaty*, qu'au niveau des catégories de population, ou qu'au niveau du clivage ville/campagne. Le rattrapage des campagnes, justement, pose la question de l'évolution de l'agriculture et donc de sa modernisation. Elle-même se traduit par la sortie du secteur primaire d'une part de la population agricole. Le rattrapage des campagnes pose aussi la question de leur développement en général (infrastructures notamment) et donc des possibilités d'emploi pour la population, ces dernières étant liées à la diversification des activités économiques. Si l'espace rural polonais est engagé dans ce processus général de modernisation, les différences restent marquées

d'une région à l'autre. Encore une fois, les héritages historiques conditionnent les problématiques actuelles et donc l'ampleur du défi pour les fonds européens.

1.4. Profil agricole et problématique rurale : quel défi pour le FSE ?

Le profil rural des trois régions étudiées n'a pas fondamentalement évolué depuis le 19^{ème} siècle. Malgré les changements opérés durant la décennie 1990 et l'enclenchement d'une dynamique de modernisation de l'agriculture, les profils régionaux tels que nous les avons décrits à l'issue de notre première partie sont *grosso modo* toujours valables.

Surface moyenne des exploitations de plus d'un hectare (en hectares) 2004-2012

	2004	2006	2008	2010	2012
POLOGNE	7,5	7,7	7,8	8,9	9,3
LÓDZKIE	6,7	6,7	6,9	7,4	7,5
PODKARPACZKIE	3,5	3,6	3,7	4,2	4,3
ZACHODNIO.	14,1	17,5	17,5	21,0	23,1

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Répartition des exploitations agricoles selon les surfaces, 2012

	Moins de un hectare	Un à deux hectares	2-5 hectares	5-10 hectares	10-15 hectares	15-20 hectares	20-50 hectares	Plus de 50 hectares
PL	1,5%	19,4%	31,9%	23,6%	9,7%	5,0%	6,9%	2,0%
LÓ.	1,2%	16,4%	31,5%	29,7%	11,6%	4,4%	4,5%	0,7%
PODK.	1,4%	32,1%	50,6%	8,5%	4,6%	0,8%	1,4%	0,5%
ZACH.	3,1%	14,8%	23,5%	17,7%	10,5%	6,0%	14,3%	10,1%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

1.4.1. Podkarpackie

L'agriculture de la région Podkarpackie demeure très morcelée, comme d'une manière générale dans tout le sud-est de la Pologne. Les exploitations de Podkarpackie sont de très petite taille, d'une moyenne de 4,3 hectares en 2012, tandis que la moyenne nationale est alors de 9,3 hectares⁶⁵⁹. En Podkarpackie cependant, beaucoup d'exploitations n'atteignent pas la moyenne, et ont une surface à peine supérieure à un hectare. En 2012, en effet, plus de 32% des exploitations privées de Podkarpackie ont une surface comprise entre un et deux hectares (19% environ au niveau national), plus de 50% entre deux et cinq hectares (contre une moyenne nationale de 32%), 8,5% entre cinq et dix hectares (près de 24% pour la moyenne nationale), et seules 7,3% des exploitations font plus de dix hectares (23,6% au niveau national)⁶⁶⁰. Les très grandes exploitations (plus de 50 hectares) sont quasi

⁶⁵⁹ GUS, Banque de données locales, consultée en mars 2014.

⁶⁶⁰ GUS, Banque de données locales, consultée en mars 2014.

inexistantes dans la région. Elles ne représentent que 0,5% du total des exploitations en 2012⁶⁶¹.

Le problème lié à ces petites exploitations est toujours le même : celles-ci n'engendrent pas de revenus, et ne permettent que de subvenir aux besoins propres des familles. Ce ne sont donc pas des exploitations marchandes. Souvent elles se composent de plusieurs petites parcelles dont la surface n'excède pas 0,35 hectare. En 2002, 41,8% des exploitations individuelles dont le gérant déclarait occuper une activité agricole (exclusivement ou non) ne produisaient en réalité que pour leurs propres besoins. En 2007, près de 30% des exploitations de un à deux hectares ne vendaient pas leur production⁶⁶².

L'indication des sources principales de revenu des ménages confirment également ce fait : en 2007, l'activité agricole n'est la source principale de revenu que pour 7,5% des ménages de la région, contre 25,3% sur le territoire national. Par contre, le doublet travail rémunéré-activité agricole, héritage du statut d'ouvrier-paysan particulièrement répandu jusqu'en 1989, s'établit à près de 9%, contre 5,5% au niveau national. De même, le travail rémunéré seul est davantage la source principale de revenus en Podkarpackie (37,6%) qu'en moyenne dans le pays (31,6%), ce qui s'explique par le déséquilibre en termes de productivité et donc de rémunération entre agriculture et travail salarié⁶⁶³.

La faible productivité de l'agriculture régionale est à mettre en relation avec la modification du marché agricole local et de la perte des anciens canaux d'écoulement de la production (grandes coopératives, marchés de l'est). Durant le séjour de recherche empirique, plusieurs interlocuteurs ont ainsi souligné qu'auparavant il était facilement possible, pour un petit agriculteur, d'écouler toute sa production. Cela dit, la région demeure bien fournie s'agissant du domaine de la transformation alimentaire (industrie de la viande, des céréales, fruits et légumes, laiteries, industrie sucrière).

Même si toutes ces petites structures ne sont pas productives, les personnes disposant d'une surface d'exploitation supérieure à un hectare sont officiellement considérées comme des agriculteurs, du moment qu'elles sont inscrites à la Caisse d'assurance

⁶⁶¹ Ibid.

⁶⁶² Voïvodie de Podkarpackie. *Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020* [Stratégie de développement de la voïvodie de Podkarpackie], actualisation 2010, août 2010, p.45

⁶⁶³ Ibid, p.48

sociale des agriculteurs (KRUS) ou qu'elles sont inscrites à la caisse d'assurance générale (ZUS) mais sont « enregistrées » à l'Agence de développement et de modernisation de l'agriculture (ARiMR)⁶⁶⁴. Etre assuré par le ZUS est la preuve que l'on occupe un emploi non agricole ou que l'on est chômeur enregistré au bureau pour l'emploi de son *powiat* (PUP).

Dans les faits, comme la majorité des exploitations sont de très petite taille et ne vendent pas (ou plus)⁶⁶⁵ leur production - ou très peu, c'est-à-dire de manière informelle, sur les marchés locaux par exemple ou le long des routes -, la plupart des ruraux pouvant disposer du statut officiel d'agriculteurs occupent également une autre profession. En l'absence d'emploi salarié, cependant, et si les exploitations excèdent deux hectares, les personnes concernées (assurées alors au KRUS et donc officiellement agricultrices) sont des chômeurs cachés. Ce phénomène, nous l'avons vu, s'exprime surtout dans les voïvodies du sud et du sud-est de la Pologne, et particulièrement en Podkarpackie [voir chapitre 4, partie II].

Dans tous les cas, il n'est pas rare de rencontrer des personnes « oscillant » entre le statut d'agriculteur, de chômeur et de salarié. On le constate chez les femmes rencontrées qui disposent d'une exploitation en leur nom, souvent héritée des parents, ou en celui de leur mari. Leur parcours agricole est « flexible », la question de s'enregistrer au KRUS ou non relevant d'une décision prise au niveau du ménage, en fonction de ce qui est le plus intéressant financièrement. Il en résulte des situations diverses témoignant du brouillage qu'introduisent les définitions officielles, sur la base desquelles s'appuient tous les programmes.

Statut de chômeur, d'agriculteur ou de salarié selon la surface de l'exploitation

Surface de l'exploitation	Moins de un hectare	Entre un et deux hectares	Plus de deux hectares
Droit au KRUS	Non	Oui	Oui
Droit au PUP	Oui	Oui	Non
Statut	Chômeur ou salarié	Agriculteur ou chômeur ou salarié	Agriculteur ou salarié
Assurance	ZUS	- Si agriculteur : KRUS - Si chômeur ou salarié : ZUS	- Si agriculteur : KRUS - Si salarié : ZUS

La question du lien entre rural et agriculture, ou du statut des personnes possédant une exploitation, est assez compliqué dans cette région, même si elle ne domine pas chez les femmes rencontrées car les projets du FSE ne s'adressent pas à elles en théorie. On ne peut l'éviter quand on appréhende la société rurale dans son ensemble.

⁶⁶⁴ ARiMR de Podkarpackie, Rzeszów, Podkarpackie, 16 juillet 2010.

⁶⁶⁵ Du temps du communisme celle-ci était vendue aux entreprises d'Etat locales du secteur de l'agroalimentaire.

Il n'est d'ailleurs pas évident de cerner précisément la « femme rurale » de Podkarpackie, problème qui ne se pose pas dans les autres régions. En polonais, il existe une différence entre « femme rurale » (*kobieta wiejska*) et « femme vivant dans une zone rurale ou à la campagne » (*kobieta mieszkająca/zamieszkująca na wsi*). La première expression est très souvent employée dans les ouvrages de sociologie, comme ceux publiés par l'Institut de Développement rural et de l'Agriculture de l'Académie polonaise des Sciences de Varsovie (IRWiR PAN). Cette expression renvoie cependant à une image ancienne, stéréotypée et négative d'une femme travaillant dans l'agriculture, peu éduquée, un peu rustre, voire arriérée, miséreuse. Cette image de la « femme rurale » traditionnelle renvoie directement à celle qu'a pu avoir la région de manière générale, héritière de la « misère galicienne » et toujours en bout de course, d'après les différents indicateurs de développement. Or, les autorités régionales de Podkarpackie tiennent à démontrer que « les choses évoluent », et que par conséquent, une femme rurale ne se distingue plus d'une femme urbaine en termes d'éducation, de culture ou d'entrepreneuriat⁶⁶⁶. Les rencontres avec les bénéficiaires de projets FSE montrent cependant que si les préoccupations quotidiennes des femmes rurales sont les mêmes que celles des femmes urbaines (même si se rajoute parfois le travail sur une petite ou sur une micro-exploitation), la ruralité exacerbe leurs problèmes et l'accès aux différents services et institutions.

En même temps, alors que les femmes officiellement agricultrices - tout comme celles appartenant aux cercles de femmes rurales (KGW)⁶⁶⁷ - n'apparaissent pas dans les projets FSE ou très peu, la question du rural en Podkarpackie renvoie, pour la plupart des interlocuteurs, à l'agriculture et donc à des problématiques et institutions agricoles. Au bureau régional de l'emploi (WUP) de Rzeszów, par exemple, lorsqu'on évoque les populations rurales, les interlocuteurs rencontrés renvoient davantage aux institutions liées à l'agriculture - tel que le Centre de Conseil agricole de Boguchwała [voir encadré], la Chambre d'agriculture, les coopératives agricoles, groupements de production ou cercles d'agriculteurs - qu'aux actions que le WUP lui-même coordonne et qui s'appliquent aussi aux milieux ruraux⁶⁶⁸. D'autant plus que

⁶⁶⁶ ARiMR de Podkarpackie, Rzeszów, 16 juillet 2010.

⁶⁶⁷ On les rencontre davantage dans les programmes de soutien du Centre de Conseil agricole de Podkarpackie, basé à Boguchwała (périphérie sud de Rzeszów).

⁶⁶⁸ Entretien avec le vice-Directeur du Département pour le développement des RH, ainsi qu'avec le personnel du Département pour l'Information statistique et les Analyses, Office régional pour l'Emploi (WUP), Rzeszów, 26/04/2010 et 8/06/2010.

concernant les femmes, et en vertu du principe d'égalité des chances, celles-ci ne font plus l'objet d'une priorité à part entière au niveau des projets FSE.

En conséquence, un décalage existe entre le monde rural tel qu'il est présenté par les acteurs régionaux – un monde « agricole » -, celui auquel s'adresse le FSE (largement défini pour englober toutes sortes de problématiques, et donc les effacer), et nous le verrons, celui des bénéficiaires, qui témoignent de préoccupations particulières. Le monde rural mis en avant par les autorités régionales est celui dans lequel agit un certain nombre d'institutions, d'organisations sociales, de groupes, et auquel on rattache ce qui a trait aux traditions locales et au folklore (danses, costumes, artisanat, cuisine, etc.) ainsi que les activités dérivées de l'agriculture (fabrication de produits locaux écologiques, agrotourisme) ; autrement dit, toute la vitrine de la région, ce sur quoi elle mise pour son développement et ce dont la plupart des acteurs semblent fiers, Podkarpackie ayant la réputation d'être une région de nature, écologique et propre.

Le Centre de Conseil agricole de Boguchwała (PODR)

Le Centre de Conseil agricole de Boguchwała agit sous l'autorité de l'Office du Maréchal de la voïvodie de Podkarpackie. Cette institution a pour fonction de soutenir le développement des espaces ruraux et l'adaptation de l'agriculture locale aux normes de l'économie de marché ainsi qu'aux normes communautaires. Le centre soutient en particulier les initiatives visant à développer les activités non agricoles ou dérivées (agrotourisme, artisanat local) par le biais de formations, cours, conférences. Il fournit également une aide aux agriculteurs souhaitant demander une aide directe de l'UE pour leur exploitation, financée par le Fonds européen de garantie agricole (FEAGA) dans le cadre de la Politique Agricole Commune, demande qu'ils déposent auprès de l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture (ARiMR). Cette dernière est responsable de la mise en œuvre des instruments de politique agricole cofinancés par l'UE. Elle agit en tant qu'exécutant de la politique agricole, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Elle gère donc et affecte directement aux agriculteurs les fonds communautaires intervenant dans le cadre de la PAC (fonction d'agence « de paiement »)⁶⁶⁹. L'ARiMR possède une antenne dans chaque capitale de région. Le Centre de Conseil agricole, quant à lui, ne gère pas de fonds directement, il aide les personnes à remplir leur demande. Les formations qu'il organise, bien qu'elles soient semblables en contenu à certains projets FSE (formation en informatique, caisse enregistreuse, gastronomie, couture, fleuriste, coiffure et cosmétique, artisanat local, agrotourisme, etc.), ne sont pas financées par ce fond. Par contre, il peut inciter des groupes locaux à se lancer dans l'organisation d'un projet, et les aider alors à rédiger leur demande : ainsi le PODR a orienté le cercle de femmes rurales de Haczów (*powiat brzozowski*) pour la mise en œuvre d'un projet FSE d'envergure locale : réalisé en 2009, il visait à augmenter l'activation professionnelle de ces femmes, à les aider à tirer profit des capacités touristiques et culturelles de leur région tout en les adaptant aux exigences du marché.

D'une manière générale, le Centre de Conseil agricole (ODR) est une institution de premier plan pour les agriculteurs : d'après une enquête réalisée début 2007 par le département d'Economie de l'Université de Rzeszów auprès de 856 agriculteurs de trois régions polonaises que caractérise une agriculture morcelée (Małopolskie, Podkarpackie et Świętokrzyskie), les ODR sont sollicités à 91,6% par les agriculteurs au sein des organismes dispensant des formations ou du conseil dans le domaine agricole (ou de l'agrobusiness), et à 86% s'agissant de l'aide pour solliciter des fonds UE⁶⁷⁰. Le centre de Boguchwała organise une fois par an un grand forum de deux jours, très populaire, au cours duquel les agriculteurs, producteurs locaux, cercles de femmes rurales (KGW) de toute la région, ainsi que les institutions agricoles présentent leurs activités, leurs travaux ou même leur production (plantes, bétail).

⁶⁶⁹ Site Internet de l'ARiMR.

⁶⁷⁰ Czudec, 2009, p.90-92.

1.4.2. Zachodniopomorskie

Profil agricole de la région Zachodniopomorskie

L'agriculture régionale de Zachodniopomorskie se caractérise par la grande taille de ses exploitations, un faible pourcentage d'employés dans le secteur ainsi qu'un degré élevé de mécanisation, qui en font une agriculture plutôt moderne et efficace, spécialisée et concentrée, créatrice de revenus, pouvant dès lors concurrencer avec les agricultures européennes occidentales. Cette agriculture est essentiellement portée sur la production céréalière, la production de pommes de terre ainsi que de betteraves. La production animale et l'élevage, eux, sont en baisse.

La surface moyenne des exploitations dépasse 23 hectares en 2012, soit la plus grande surface dans le pays, dont elle représente plus de trois fois la moyenne. Elle devance donc de très loin Podkarpackie de ce point de vue, ainsi que Łódzkie (moyenne de 7,5 hectares). Elle devance également la Varmie-Mazurie (moyenne de 20,8 hectares), seconde région en termes de surface des terres agricoles et également grande région de fermes d'Etat durant l'époque communiste⁶⁷¹. L'agriculture régionale est néanmoins faiblement accompagnée par la présence d'établissements de transformation agroalimentaire, ce qui est un point faible pour les autorités régionales : peu de produits issus de son agriculture sont transformés sur place par la région.

L'incessante désintégration des espaces ruraux

En dehors de sa caractéristique agricole, l'espace rural de Zachodniopomorskie est marqué par l'historique particulier de son peuplement, qui s'est traduite par une perpétuelle désintégration des habitants, d'où la préoccupation encore actuelle pour l'intégration sociale. En effet, la situation des espaces ruraux est liée au « rapatriement » effectué après la seconde guerre mondiale. A partir de 1945, la région de Szczecin, devenue polonaise, est alors « vidée » de ses habitants – Allemands en très grande majorité - qui ont fui d'eux-mêmes avant l'arrivée de l'armée soviétique ou sont expulsés par celle-ci. Le pouvoir soviétique et le nouveau pouvoir communiste polonais se chargent alors de repeupler ce territoire vide.

Deux types de population y sont transférés : de véritables « rapatriés » tout d'abord, c'est-à-dire des personnes qui font réellement leur retour au pays depuis un pays

⁶⁷¹ GUS, Banque de données locales, consultée en mars 2014.

étranger (bien que dans une région différente de leur région d'origine). Ce sont en l'occurrence des prisonniers polonais revenus du Kazakhstan ou de Sibérie, ainsi que des personnes exilées ; ceux que les Soviétiques appellent alors « rapatriés » (*repatrianci*), ensuite, qui proviennent de régions historiquement rattachées à la Pologne mais désormais parties de l'URSS. C'est ainsi qu'on déplace des Polonais vers la nouvelle Pologne, c'est-à-dire les territoires de Poméranie occidentale ou du nord-est actuel (ancienne Prusse orientale).

Le peuplement de la région s'est fait selon deux modes : dans certains cas, des campagnes ou localités entières, dans des territoires aujourd'hui ukrainiens, lituaniens ou biélorussiens, ont été déplacées « en bloc » jusqu'en Poméranie. Les personnes déplacées emportèrent avec elles leurs traditions, les relations qu'elles entretenaient les unes avec les autres, leurs cultes religieux. Dans ce premier cas, ces communautés furent plus ou moins préservées ou recrées, une fois installées en Zachodniopomorskie. En grande majorité, ces nouveaux villages sont devenus des espaces d'agriculture privée (les personnes déplacées vivant de l'agriculture dans leurs territoires d'origine), s'étant défendu contre la nationalisation des campagnes via les fermes d'Etat (PGR).

Le second type de repeuplement de la campagne régionale a consisté en le déplacement de personnes « par hasard », c'est-à-dire de façon totalement décousue et sans logique. Ainsi, dans certaines localités de Zachodniopomorskie, les habitants se sont trouvés étrangers les uns envers les autres, venant de régions diverses. Dans ces villages, recréer du lien social fut plus difficile, et *a contrario*, il fut particulièrement facile pour le pouvoir communiste d'incorporer leurs habitants dans les PGR locales.

Ces dernières, en général, furent établies là où se trouvaient les très grandes exploitations de l'époque prussienne. L'ancien palais du propriétaire prussien accueillit la plupart du temps le siège administratif de la PGR, ainsi que la cantine et la maternelle locale. A la chute du régime communiste, ces bâtiments furent fermés et beaucoup sont tombés en ruine. Même si l'implantation des PGR fut imposée, pour les nouveaux venus ces fermes d'Etat représentèrent une chance d'avoir du travail mais aussi et surtout un logement, celui-ci étant fourni gratuitement. La construction de logements neufs attira même de nouvelles populations dans la région, populations venues du centre de la Pologne, notamment des régions de Łódź ou de Poznań. Bien

après la fin immédiate de la guerre, donc, dans les années 1950-1960, la société locale continua de se mélanger. En final,

« On se désintégra davantage qu'on ne s'intégra »⁶⁷².

En outre, on exila aussi dans la région des membres de l'Armée insurrectionnelle ukrainienne (UPA), ou encore d'anciens escrocs qui purent, dès lors, recommencer une nouvelle vie *incognito* en Zachodniopomorskie. Aussi dans les années d'après guerre « plaisantait-on », dans le reste du pays, au sujet de la région et de sa population :

« Un vieux prêtre, du côté de Varsovie, avait dit à un Cardinal venu lui rendre visite : « Eminence, ici avant la guerre vivaient toutes sortes de personnes : des voleurs, des criminels, des délinquants... Aujourd'hui il n'y en a plus. Après la guerre, ils sont tous partis à Szczecin » »⁶⁷³.

Difficultés d'intégration et de construction d'identité

Il reste de cette histoire régionale la difficulté, pour la société locale, de se sentir appartenir à une terre ou à une histoire commune. Beaucoup de nos interlocuteurs ont souligné le besoin de temps, qui s'écoulera sans doute sur plusieurs générations, avant qu'une amélioration soit visible dans les campagnes, et notamment dans les campagnes dites « post-PGR » (*wsie popegeerowskie*), d'autant que dans les migrations autour des PGR ne cessèrent jamais, jusque dans les années 1990. Les travailleurs allaient et venaient, attirés par la perspective d'obtenir un travail et un logement gratuit et de bonne qualité à l'époque.

Contrairement donc à la région Podkarpackie mais également à la région Łódzkie, où les familles sont implantées depuis des générations, où la société cultive et défend solidement ses traditions, Zachodniopomorskie, région de déracinés, peine à trouver son identité. D'ailleurs, s'agissant de la culture populaire, l'absence d'une tradition régionale véritable est frappante. Le folklore tel qu'il s'exprime dans la région n'en est pas originaire, mais est originaire des régions d'où les familles sont issues historiquement. Beaucoup de manifestations populaires (festivals, concerts, échanges), ainsi, portent sur la culture ukrainienne.

D'après certains de nos interlocuteurs, le manque d'intégration dans la région explique que malgré ses atouts géographiques et naturels, Zachodniopomorskie peine toujours à « décoller », et apparaît isolée et méconnue à l'échelle nationale comme européenne. La ville de Szczecin, de même, malgré ses nombreux avantages -

⁶⁷² Père S.K, Szczecin, Zachodniopomorskie, 24 mars 2011.

⁶⁷³ Ibid.

proximité avec la Baltique, avec l'Allemagne, bon réseau d'infrastructures, tradition de savoir-faire dans la production maritime, etc. -, peine à se faire une place significative parmi les grandes villes nationales.

Le caractère nouveau de la région, l'absence de traditions locales, le faible ancrage des habitants à leur lieu d'installation, ont rendu plus facile l'imposition d'une culture de masse. L'héritage qui en résulte est un besoin d'intégration de la société au niveau local plus prononcé qu'ailleurs. Il s'agit là d'un défi certain pour les projets cofinancés par le FSE.

Les anciens ouvriers-agricoles et leurs descendants, une population oubliée et stigmatisée

La seconde conséquence de l'histoire régionale, dans les campagnes, concerne le sort des anciens ouvriers-agricoles des PGR à la chute du régime communiste. Ces personnes, quasiment du jour au lendemain et sans préparation aucune, ont été licenciées, bien qu'en vagues successives. Les personnes les plus âgées ont été « forcées » de partir en préretraite ou à la retraite. Celles en âge de travailler ont dû chercher du travail. Les possibilités étant limitées dans les environs les plus proches, beaucoup de personnes sont parties, notamment les jeunes, le plus souvent à l'étranger. Une partie des anciens ouvriers-agricoles a continué de travailler sur l'exploitation de leur ancienne PGR, embauchés par les nouveaux propriétaires, mais leur nombre est resté minime. La plupart des nouveaux propriétaires n'ont pas conservé la main-d'œuvre présente⁶⁷⁴. Une partie des anciens travailleurs ou de leurs descendants travaillent également de façon saisonnière désormais. Beaucoup se sont inscrits à l'aide sociale (OPS) ou au registre du chômage (PUP).

La chute des PGR a renforcé encore davantage la désintégration mais aussi le délabrement des campagnes, en témoigne l'apparence des logements (en l'occurrence les immeubles « post-PGR », *bloki popegeerowskie*). En outre, les anciens travailleurs des PGR subissent ouvertement une série de préjugés que l'on entend

⁶⁷⁴ Les terres des anciennes PGR ont été rachetées, dans les années 1990, par des personnes privées (notamment étrangères : allemandes, hollandaises, françaises) ou des compagnies. Elles y ont parfois diversifié les activités, par exemple en implantant des stations-service. Tandis que 75% des terres de la région appartenaient aux PGR avant 1989, pratiquement tout est privé désormais. Une partie des terres demeurent sous le contrôle de l'Agence de l'Immobilier agricole (ANR), et n'ont pas encore été vendues. Certains bâtiments des anciennes PGR, en conséquence, ont été rénovés pour accueillir de nouvelles activités, agricoles ou non, beaucoup cependant tombent en ruine, soit parce qu'ils n'ont pas encore de nouveau propriétaire, soit parce que leur propriétaire n'en fait rien.

chez tous les types d'interlocuteurs (institutionnels, associatifs, privés, etc.). Le caractère « assisté » des anciens travailleurs des PGR est souvent souligné. Les termes d'« impuissance », d'« incapacité », reviennent fréquemment, également, pour décrire leur situation lorsque les PGR ont fermé. A ces espaces post-PGR sont associées les pathologies les plus diverses telles que l'alcoolisme, la pauvreté, la délinquance, la violence, ou encore les conflits intrafamiliaux. Ces stéréotypes existaient déjà, en réalité, sous le communisme, chez les paysans « non-PGR » et les autres franges de la société polonaise. Les ouvriers-agricoles étaient perçus comme non éduqués, passifs, alcooliques, tandis que les PGR, dans l'ensemble, n'étaient pas perçus comme des établissements rentables. C'est donc une face négative de ces populations qui a toujours prévalu, et qui n'a fait que se renforcer dans les années 1990 avec les difficultés de la transition et de la transformation.

Les anciens ouvriers-agricoles rencontrés durant notre séjour de recherche en Zachodniopomorskie, eux, rappellent à quel point leur travail était difficile, éprouvant physiquement et exigeant en disponibilité, et notamment pour les femmes. Ils réfutent également le caractère « non-religieux » qu'on leur a attribué⁶⁷⁵. Quant au problème de l'alcoolisme, certains disent qu'il était surtout le fait des années 1990, mais qu'il s'est amoindri depuis⁶⁷⁶. Tous dénoncent, par leurs mots, la liquidation du jour au lendemain des PGR, sans aucun souci ni prise en compte des ouvriers, sans aucune aide de la part du gouvernement, soucieux de liquider ces « créations du communisme ». Dès lors, la plupart des personnes qui y étaient rattachées se sont retrouvées « seules face à elles-mêmes », comme on l'entend souvent dans la région.

Désormais, le défi dans ces espaces concerne surtout les jeunes générations, issues de ces familles post-PGR. Les problèmes cités – chômage, assistance sociale, incapacité à se prendre en charge – sont en effet décrits comme se transmettant de génération en génération, sans qu'il n'y ait d'alternative possible.

1.4.3. Łódzkie

Le profil agricole de Łódzkie est proche de celui de Podkarpackie, dans le sens où s'est principalement développée une agriculture traditionnelle, c'est-à-dire privée et

⁶⁷⁵ Rencontre avec d'anciens ouvriers-agricoles de Białowa et de Bolegorzyn, Zachodniopomorskie, 18 et 30 mai 2011.

⁶⁷⁶ Rencontre avec d'anciens ouvriers-agricoles de Bolegorzyn, Zachodniopomorskie, 30 mai 2011.

de petite envergure, du temps du communisme. Très peu d'agriculture collective a été mise en place dans cette région.

Les exploitations demeurent de petite taille, puisque la surface moyenne est de 7,5 hectares en 2012. En 2011, ces exploitations, dont le nombre dépasse les 170.000, occupent plus de 70% du territoire régional⁶⁷⁷. L'essentiel de la production est mixte (à plus de 41%), tandis que la production végétale occupe près d'un tiers des exploitations. La voïvodie de Łódź est un grand producteur de légumes et de fruits, et occupe la troisième place dans le pays en termes d'élevage, puisque 68% des exploitants élèvent du bétail en 2008⁶⁷⁸. La région est plutôt bien fournie s'agissant du matériel agricole, et se situe donc entre les régions fortement mécanisées, telles que Zachodniopomorskie, et celles ayant hérité d'une agriculture peu moderne, à l'instar de Podkarpackie. La production agricole de Łódzkie s'accompagne d'environ 3.000 entreprises agroalimentaires employant en 2008 environ 42.000 personnes. Ce sont en l'occurrence des boulangeries, meuneries, abattoirs, usines de transformation de fruits et de légumes, sucreries ou encore établissements laitiers.

Par ailleurs, une partie spécifique de la région – dans les *powiaty* rawski et skierniewicki – est spécialisée dans l'arboriculture. Rappelons que c'est à Skierniewice qu'a été créé l'Institut de l'arboriculture et de la floriculture, en 1951, tandis que la tradition arboricole et horticole de cette ville remonte au début du 20^{ème} siècle. De nos jours, outre cet Institut, le plus important de Pologne, on trouve à Skierniewice plusieurs grandes écoles spécialisées dans ce domaine.

Tout comme Podkarpackie, Łódzkie dispose d'une importante tradition d'art populaire, en particulier dans le domaine de la broderie, des arts en papier, de la sculpture, des arts folkloriques ou culinaires, dont les produits biologiques, que les autorités régionales tentent de promouvoir notamment par l'intermédiaire des groupes d'action locale (GAL). Deux autres éléments rapprochent la région de Łódź de celle des Basses-Carpates : un questionnement sur le devenir de cette petite agriculture malgré tout peu productive. Les autorités régionales souhaitent d'une part favoriser les groupes de producteurs, encore peu développés dans la région, ainsi que les marchés de gros qui manquent également dans les différents secteurs de production ; d'autre part, localement, l'évolution de l'agriculture dépend, comme nous l'a

⁶⁷⁷ Document remis par le Centre de Conseil agricole de Bratoszewice, Łódzkie, 10 novembre 2011.

⁶⁷⁸ Ibid. La production de légumes se situe principalement dans les *powiaty* kutnowski, łączycki et sieradzki ; ce dernier *powiat* est également spécialisé dans la production de pommes de terre.

expliqué notre interlocuteur à l'Office du Maréchal, « de la capacité des gens à se débrouiller »⁶⁷⁹ pour se chercher ou se créer un nouvel emploi ; partant, le questionnement porte sur la fonction de la campagne, qui de producteur agricole évolue de plus en plus vers un espace résidentiel, voire de repos pour une population urbaine ou qui travaille la majorité du temps en ville. Encore une fois, l'ambition des interventions du FSE, qui ne s'adressent pas aux agriculteurs, est de soutenir l'évolution de la campagne vers un modèle de fonctionnement plus diversifié ; c'est pourquoi l'essentiel des formations cofinancées par le fonds se situent dans le secteur des services. C'est pourquoi, également, de nombreux projets offrent la possibilité de créer son entreprise. Deuxième élément sur lequel mise la région et qui est similaire à Podkarpackie : le développement de l'agrotourisme, dont l'effet est encore mitigé, le tourisme rural étant peu répandu dans la région et les infrastructures faisant défaut.

Chaque région présente une histoire rurale qui lui est propre et des enjeux particuliers. Łódzkie et Podkarpackie se rapprochent sur ce point, celui du devenir de la petite agriculture et d'une évolution à la fois plus touristique et plus résidentielle de l'espace rural, qui conserve toutefois son caractère traditionnel. Łódzkie est plus avantagée que Podkarpackie en termes de liaisons de communication (la région n'ayant pas de relief, on accède plus rapidement d'un bout à l'autre du territoire), tandis que l'espace rural de Podkarpackie présente plus d'atouts touristiques. Dans ces deux régions la réduction du secteur primaire est progressive et lente. L'enjeu pour le FSE se situe bien dans celui d'assurer la diversification des activités en milieu rural et notamment d'y accroître les services. Zachodniopomorskie présente une situation différente : l'enjeu n'est pas de soutenir le processus de sortie de l'agriculture de la population rurale, ce dernier ayant été réalisé brutalement à la chute du communisme. Il est d'atténuer les conséquences économiques et sociales de cette disparition brutale d'une partie du secteur primaire, en misant notamment sur l'intégration sociale des habitants mais aussi le développement des services, prédominants dans la région certes, mais dans les villes seulement.

La place des femmes est déterminante pour chacun de ces enjeux : d'une part, parce qu'elles sont majoritairement employées dans les services, bien qu'en Podkarpackie le secteur primaire également les emploie davantage qu'il n'emploie les hommes.

⁶⁷⁹ Office du Maréchal, Fonds de développement des espaces ruraux (FROW), Łódź, Łódzkie, 20 septembre 2011.

L'enjeu de la réduction de ce secteur concerne donc les femmes en premier lieu dans cette région ; dans toutes les régions, par ailleurs, la diversification de l'espace rural *via* le développement des services devrait, en toute logique, s'appuyer d'abord et avant tout sur la main d'œuvre féminine. Les espaces qui misent sur le tourisme, par exemple, sont particulièrement concernés, puisque les femmes constituent, traditionnellement, l'essentiel des effectifs des secteurs de la culture, de l'hôtellerie et de la restauration, et la moitié des effectifs du commerce. Les femmes ont un rôle déterminant à jouer dans l'essor de l'agrotourisme, surtout en Podkarpackie : plusieurs projets FSE ont d'ailleurs été mis en œuvre par une association de femmes dans la commune rurale de Grodzisko Dolne, près de Leżajsk, afin de former les femmes des environs à la gestion d'une base agrotouristique. Ces femmes sont relativement âgées, leur seule occupation est en général la tenue de leur maison et leur petite exploitation, elles n'ont pas d'emploi salarié⁶⁸⁰. L'agrotourisme apparaît à la fois comme une alternative au chômage ou à l'inactivité des femmes, un moyen de diversifier leurs revenus, et partant, de diversifier les services dérivés de l'agriculture dans la région. De manière générale, d'ailleurs, le développement des services dans les campagnes est un enjeu pour les femmes rurales pour leur accès à l'emploi, tout comme leur rôle est primordial pour permettre à ces services de fonctionner. Il y a donc une articulation évidente entre intervention du FSE, développement de l'espace rural en fonction de ses particularités et de ses besoins, et emploi féminin.

La question est de savoir si et de quelle manière les particularités régionales décrites ci-dessus sont prises en compte dans la politique cofinancée par le FSE et si l'emploi des femmes, auquel cette politique s'adresse entre autres, est lui-même intégré aux enjeux régionaux. Autrement dit, si les actions du FSE articulent effectivement spécificités régionales et emploi des femmes. Pour cela, et dans la lignée du chapitre II de notre seconde partie, il est nécessaire de revenir sur le changement provoqué par les fonds structurels et le FSE dans le rapport Etat-régions, qui se traduit par une évolution du rôle des régions dans la gouvernance des fonds, notamment du FSE. Cette partie nous permettra d'évaluer le pouvoir dont dispose l'acteur régional dans la mise en œuvre du FSE et donc sa possibilité et sa capacité à adapter les programmes du FSE aux particularités de son territoire. Par la suite, nous verrons quelles sont les

⁶⁸⁰ Association des Femmes de la commune de Grodzisko Dolne, Podkarpackie, 25 juin 2010.

conséquences de cette évolution de la *polity* sur la manière dont le FSE s'adresse aux femmes au niveau régional.

2. L'IMPACT DU FSE SUR LE SYSTEME DE GOUVERNANCE : LE RAPPORT ETAT-REGION

2.1. Problématique des régions polonaises et effets attendus de l'UE

Nous avons retracé dans le chapitre 2 de la partie II les débuts de la politique régionale polonaise, formée à partir de l'année 2000. Succédant à des actions menées de manière ponctuelle et localisée, cette nouvelle politique s'appuie sur plusieurs programmes opérationnels sectoriels ainsi que sur un programme régional intégré, l'ensemble s'appliquant à partir de 2004 avec l'entrée de la Pologne dans l'UE et le début de l'intervention des fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA). Ces programmes, additionnés des initiatives communautaires (dont EQUAL) et des actions du fonds de cohésion, forment le plan de développement national (NPR) 2004-2006.

Cependant, malgré l'introduction d'une logique de régionalisation - à travers le programme opérationnel régional nommé IROP ainsi qu'une stratégie nationale de développement régional -, une logique sectorielle et donc, centralisée, continue de prédominer dans la politique régionale polonaise à cette période. En effet, une tension centralisation/régionalisation s'y exprime, au détriment toutefois de la seconde. Ce maintien d'une forte composante centralisée (les programmes sectoriels représentent 60% des fonds structurels alloués aux programmes opérationnels, contre environ 39% pour le programme régional intégré) est lié premièrement à la tradition nationale : celle-ci repose sur un interventionnisme fort de l'Etat qui n'a jamais été contrebalancé par des compétences spécifiques ou une autonomie financière et de décision accordées aux régions. Ces dernières, au contraire, ont été considérablement affaiblies à partir des années 1970 et le sont restées jusqu'à la fin des années 1990. Il a fallu plusieurs années après la chute du communisme pour qu'une réforme du territoire soit adoptée, consacrant le principe de décentralisation depuis le centre vers les régions nouvellement créées. En effet, la période 1990-1998 a été marquée par de nombreuses résistances autour de cette réforme (pourtant jugée indispensable), ces résistances provenant aussi bien des clivages partisans que des élites ministérielles ou régionales. La perspective de l'adhésion à l'UE, imposant la mise en place d'une

réelle politique régionale et donc d'une réforme du territoire, ainsi que le retour de la droite au pouvoir à partir de 1997, permettent finalement la poursuite de la politique de décentralisation, engagée en 1990 en faveur des communes. Le design institutionnel retenu par la réforme de 1998, et qui entre en vigueur début 1999, résulte toutefois d'un compromis entre les deux tensions exprimées lors des débats sur la scène politique, entre partisans de la centralisation et partisans de la régionalisation. Les premiers prônent le maintien d'un Etat fort, garant de la souveraineté nationale et intervenant en faveur des régions les plus défavorisées afin de corriger les inégalités du territoire (option d'égalisation ou *equalising option*). Les seconds défendent l'idée de régions autonomes politiquement, juridiquement et financièrement, et dont les plus avancées impulseraient le développement économique de tout le territoire (option néolibérale : *neoliberal option*). Malgré tout, la tendance à la centralisation demeure, y compris dans le nouveau design institutionnel : en témoigne le maintien d'un représentant de l'Etat, le voïvode, au sein de chaque voïvodie. Elle s'exprime également à travers les capacités financières dont disposent les régions qui, plus que les autres collectivités (communes et *powiaty*), dépendent de l'Etat sur ce point.

Par ailleurs, le maintien d'une forte composante centralisée dans la politique régionale dessinée à partir de 2000 résulte des orientations tantôt floues, tantôt changeantes, de la Commission européenne (CE). D'un côté la CE ne s'est pas montrée claire en matière d'architecture institutionnelle vis-à-vis des candidats de 2004, les laissant libres d'introduire des réformes de régionalisation comme ils l'entendaient, sans suggérer de modèle ; d'un autre côté, elle va finalement inciter les pays candidats, à partir de 1997, à conserver une gestion centralisée de leur politique régionale, afin de garantir une meilleure allocation et un meilleur contrôle des fonds structurels. A partir de là, la CE va encourager la consolidation des autorités centrales au détriment des régions et des partenariats centre-régions.

Durant la première période de programmation des fonds structurels (2004-2006), les régions n'ont finalement que peu de poids, ceci d'autant plus que le programme régional intégré (IROP), censé témoigner d'une dynamique de régionalisation, reste défini au niveau central et c'est également le centre qui alloue le financement entre les régions. Finalement, durant cette période les régions reçoivent davantage de fonds pour la réalisation de programmes sectoriels, dont une partie est régionalisée, que pour des programmes spécifiquement élaborés et conduits par elles.

La politique de décentralisation menée de manière retenue, et qui se traduit par un faible poids des régions, limite l'efficacité des actions de développement et selon les termes du nouveau Plan de développement national (NPR) pour 2007-2013 (à travers lequel s'exprime la position du gouvernement polonais), limite le bon fonctionnement de la démocratie :

« Nous sommes ballotés de manière chaotique entre centralisation et décentralisation, approche sectorielle et horizontale, accent sur les ministères et sur les collectivités. Cela engendre chez les citoyens la conviction d'une « anarchie bureaucratique ». L'Etat – selon cette perception – est devenu source de désordre et de dissolution des liens sociaux. Cela amoindrit violemment la confiance envers les institutions publiques, et réveille simultanément les attitudes de réclame vis-à-vis de l'Etat. Par conséquent le déficit démocratique croît »⁶⁸¹.

Autrement dit, le gouvernement polonais lui-même reconnaît dans un document officiel que la coexistence de deux logiques (centralisation/décentralisation, sectorielle/horizontale, ministérielle/territoriale), brouille les repères locaux. Localement, ce manque de clarté se traduit par le maintien des comportements traditionnels qui consistent à se référer de prime abord à l'autorité centrale et à la considérer comme responsable non seulement des défaillances observées, mais aussi de la compensation à fournir aux citoyens. Nous verrons par la suite que cela s'applique tout-à-fait au domaine de l'emploi et de l'aide sociale, et que ce rapport à l'Etat s'exprime non seulement au sein de la population, mais aussi des institutions publiques pourtant attachées aux collectivités territoriales.

Quoi qu'il en soit, le changement dans la répartition des compétences institutionnelles est présenté – selon le même NPR - comme une priorité pour la nouvelle période de programmation. L'enjeu est précisément de définir plus clairement la place des régions dans le système de gouvernance. Le NPR mentionne en effet :

« Désigner la position et le rôle des voïvodies ainsi que des autorités territoriales est une question fondamentale [...]. De la même façon, l'une des questions clé concernant l'avenir de la Pologne est la réponse à la question : quel avenir pour les régions polonaises ? »⁶⁸².

⁶⁸¹ *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013* [Projet de Plan de développement national 2007-2013], Varsovie, septembre 2005, p.4.

Le Plan de développement régional 2007-2013 délimite les axes du développement socioéconomique de la Pologne qui feront d'elle « un partenaire actif, faisant preuve d'initiative, crédible et respectable des pays membres et organes de l'Union européenne » (NPR 2007-2013, p.5). Le NPR se veut la traduction en Pologne des Stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

⁶⁸² Ibid, p.5.

En théorie, l'enjeu de la seconde période de programmation est également d'accentuer le rôle des régions dans la gouvernance des fonds structurels, dont le FSE, c'est-à-dire de mieux réaliser le système de gouvernance multi-niveaux. Cette dernière, encouragée par l'Union européenne depuis le Livre blanc de 2001, a pour finalité non seulement d'accroître l'efficacité de l'action publique, mais aussi de rendre plus légitime l'action de l'UE auprès des citoyens. La réforme des fonds structurels de 2007 se situe dans la même veine : elle vise à simplifier et à décentraliser encore davantage la politique régionale de l'UE, l'effet attendu de ce processus – tout comme des processus de décentralisation achevés ou en cours dans les différents Etats membres – étant de rendre les régions plus fortes au niveau européen (vers la création d'une Europe des régions) et surtout face aux Etats, dans un double souci d'efficacité et de rapprochement entre l'UE et la population régionale ou locale. Par ces processus, également, l'on s'attend à ce que les régions soient des acteurs s'appropriant, filtrant, reformulant ou adaptant à leur contexte les différentes règles européennes. Ce qui suppose un retrait plus prononcé de l'Etat. Dans un pays comme la Pologne, c'est sans compter l'héritage historique qui va continuer d'imprégner le rapport centre/région durant la période 2007-2013.

2.2. Fonds structurels et FSE : quel changement dans le rapport Etat-région ?

2.2.1. 2007-2013 : vers plus de régionalisation de la politique régionale ?

Le cadre de référence stratégie national (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, NSRO), qui définit désormais la majorité des programmes opérationnels cofinancés par les fonds structurels - autrement dit, la politique de cohésion de la Pologne - permet d'évaluer l'équilibre centre/région dans la répartition des programmes. Partant, il permet d'observer le nouveau rôle dévolu aux régions et donc leur poids potentiel dans la gouvernance des fonds. La décentralisation est envisagée de deux manières : par des programmes opérationnels conçus spécifiquement par et/ou pour les régions, et par une plus grande régionalisation de programmes ou de domaines jusqu'alors centralisés.

Dans le premier cas, seize programmes opérationnels succèdent au programme régional intégré (IROP) qui fonctionnait entre 2004 et 2006. Ces programmes sont désormais élaborés par et pour chaque voïvodie. D'après le NSRO, c'est le besoin de

décentraliser davantage le domaine du développement régional, d'augmenter l'efficacité des actions de développement entreprises par l'administration publique, de renforcer l'échelon des citoyens et des collectivités et d'utiliser efficacement les fonds structurels qui justifient l'élaboration de programmes spécifiquement régionaux⁶⁸³. Les objectifs de ces programmes, en théorie, sont établis à la fois en conformité avec la stratégie de développement régional dont dispose chaque région (elle-même encadrée par la Stratégie nationale de développement régional 2007-2013) et avec le cadre de référence stratégique national (NSRO). Les programmes opérationnels régionaux recouvrent en effet un large éventail de problèmes, qui recourent l'ensemble des objectifs stratégiques du NSRO et donc l'action des autres programmes opérationnels. En même temps, plusieurs éléments témoignent que, comme précédemment avec l'IROP, le centre conserve un grand pouvoir sur ces programmes : tout d'abord, les priorités générales des régions sont définies au niveau central et donc sont les mêmes pour toutes, bien que le contenu opérationnel et la répartition du financement au sein de ces priorités relèvent de la compétence régionale. Cette uniformisation des priorités est justifiée dans le NSRO par le besoin de conformité avec les ambitions nationales et européennes en matière de développement⁶⁸⁴ ; par ailleurs, le centre alloue toujours les fonds venus de l'UE aux régions, autrement dit, les régions ne reçoivent pas directement le financement européen de Bruxelles (il s'agit ici en l'occurrence du FEDER). De cette manière, le ciblage des fonds sur les régions les plus en retard de développement, déjà opéré précédemment au sein de l'IROP dans le cadre d'une logique d'égalisation du territoire, se maintient à partir de 2007. Les fonds demeurent répartis entre les programmes opérationnels régionaux sur la base de critères relatifs au nombre d'habitants, au niveau de richesse de la région ainsi qu'au taux de chômage, suivant les proportions 80%/10%/10%⁶⁸⁵ : comme auparavant, 80% des fonds sont répartis dans les régions proportionnellement à leur nombre d'habitants ; 10% des fonds sont ensuite alloués, au *prorata* de la population, dans les régions dont le PIB par habitant est resté inférieur à 80% de la moyenne nationale entre 2001 et 2003 ; les 10% restant, enfin, sont alloués aux *powiaty* dont le niveau de chômage moyen entre 2003

⁶⁸³ Ministère du Développement régional, mai 2007, p.100.

⁶⁸⁴ Ibid, p.101.

⁶⁸⁵ Quatre voïvodies se sont opposées en 2005 au maintien de cette répartition du financement : les voïvodies de Łódź, de Petite Pologne, de Mazovie et de Silésie (Ministère de l'économie et du travail, septembre 2005, p.84).

et 2005 a excédé 150% de la moyenne nationale⁶⁸⁶. En conséquence, compte-tenu de la persistance des inégalités et de leur répartition sur le territoire, une aide préférentielle demeure accordée en premier lieu à la partie orientale du pays, c'est-à-dire aux voïvodies de Lublin, des Basses-Carpates (Podkarpackie), de Podlachie, de Sainte-Croix et de Varmie-Mazurie, qui reçoivent donc 10% de fonds supplémentaires. En second lieu, et conformément au troisième critère retenu, une aide préférentielle s'applique à onze régions dans lesquelles certains *powiaty* présentent de très forts taux de chômage. Au total, l'aide préférentielle basée sur le niveau de chômage concerne plus de 5,6 millions d'habitants. Trois régions sont particulièrement concernées : d'un côté, la Poméranie occidentale (Zachodniopomorskie) et la Varmie-Mazurie, deux régions où prédominaient les fermes d'Etat (PGR) dans les zones rurales, d'un autre côté, la Basse-Silésie, région en cours de restructuration industrielle. A l'inverse, les cinq régions non concernées par l'aide préférentielle au titre du chômage sont les régions de Lublin, de Łódź, de Petite Pologne, de Podlachie et de Grande Pologne⁶⁸⁷.

Pour résumer, s'agissant de nos trois régions d'analyse, la voïvodie de Podkarpackie est la plus avantagée en termes de fonds. Elle reçoit, dans le cadre de son programme opérationnel, l'une des parts les plus élevées du pays en fonds par habitant (127,2 pour une base 100 correspondant à la moyenne nationale) [voir tableau ci-dessous]. Zachodniopomorskie se place également parmi les régions recevant le plus de fonds, au titre des forts taux de chômage relevés sur son territoire (119,6 pour une base 100 correspondant à la moyenne nationale). En revanche, la région de Łódź ne reçoit aucune aide préférentielle et à l'instar de la Petite Pologne et de la Grande Pologne, dispose de la part de fonds par habitant la plus faible (80% de la moyenne nationale), ce qui explique l'opposition de cette région envers le schéma de répartition 80%/10%/10%.

⁶⁸⁶ Ministère du Développement régional, mai 2007, p.118.

⁶⁸⁷ Ministère de l'économie et du travail, septembre 2005, p.84.

Répartition des fonds structurels entre les régions, 2007-2013

Régions	Fonds structurels pour un habitant (base 100 = moyenne nationale)	Population (30.12.2004)		Population dans les powiat dont le taux de chômage excède 150% de la moyenne nationale (2002-2004)* (en %)
		En milliers	En %	
Warmińsko-Mazurskie	173,5	1428,6	3,74	17,56
Świętokrzyskie	135,2	1289,4	3,38	2,92
Podkarpackie	127,2	2098,1	5,49	0,39
Lubelskie	126,5	2187,0	5,73	0,00
Podlaskie	126,5	1203,6	3,15	0,00
Zachodniopomorskie	119,6	1695,8	4,44	17,58
Lubuskie	117,3	1009,6	2,64	9,85
Kujawsko-Pomorskie	107,5	2068,1	5,42	14,90
Dolnośląskie	101,4	2895,3	7,58	16,22
Opolskie	98,2	1052,5	2,76	5,02
Pomorskie	96,9	2194,4	5,75	9,70
Mazowieckie	83,4	5144,7	13,47	4,56
Śląskie	81,1	4705,2	12,32	1,30
Łódzkie	80,0	2590,9	6,78	0,00
Małopolskie	80,0	3258,8	8,53	0,00
Wielkopolskie	80,0	3364,6	8,81	0,00
POLOGNE	100,0	38186,6	100,00	100,00

Source : *Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r.* [Projet de Stratégie nationale de développement régional pour les années 2007-2013, accepté par le Conseil des Ministres le 6 septembre 2005], Varsovie, septembre 2005, p.86.

*Contrairement à ce qui est énoncé dans le Cadre de référence stratégique national (NSRO), les taux de référence portent ici sur la période 2002-2004.

Outre ces programmes opérationnels régionaux, un autre programme opérationnel considéré comme étant à caractère régional (dans le sens où il n'est pas sectoriel) s'adresse aux cinq régions orientales du pays déjà citées, dont la région Podkarpackie : il s'agit du programme opérationnel Développement de la Pologne orientale (*Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, PO RPW), également encadré par le NSRO. Ce programme reçoit environ 3% des fonds structurels reçus par la Pologne, soit environ 2,3 milliards d'euros⁶⁸⁸. Pour autant, les fonds, qui proviennent ici du FEDER, ne sont pas alloués aux différentes régions mais aux différentes priorités d'action du programme⁶⁸⁹. En effet, le programme est géré de manière centralisée par le Ministère du développement régional ; malgré son caractère régional, le PO RPW n'entre donc pas dans le cadre d'une politique de développement élaborée et mise en œuvre par les régions de manière autonome. En conséquence, il est clair qu'à partir de 2007 la tendance centralisatrice au sein de la politique régionale demeure présente, de même que l'interventionnisme de l'Etat

⁶⁸⁸ Ministère du Développement régional, mai 2007, p.116.

⁶⁸⁹ Six priorités composent le programme opérationnel Développement de la Pologne orientale, l'essentiel des fonds (FEDER) étant consacrés aux infrastructures économiques et de transport : I. Une économie moderne (35,39% des fonds alloués au programme) ; II. Infrastructure de la société de l'information (12,36% des fonds) ; III. Centres régionaux de croissance (17,75% des fonds) ; IV. Infrastructure de transport (29,19%) ; V. Développement équilibré du potentiel touristique fondé sur les ressources naturelles (2,87% des fonds) ; VI. Aide technique (2,44% des fonds) (Ministère du développement régional. *Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* [Programme opérationnel Développement de la Pologne orientale], Varsovie, version actualisée le 28 juin 2012, p.112).

envers les régions les plus défavorisées dont la région Podkarpackie. Depuis les années 1960, l'Etat polonais affiche ainsi une volonté de rééquilibrer le développement territorial en se préoccupant de ce qu'on a appelé depuis la « Pologne B ». Autrement dit, les fonds structurels, à partir de 2004 et plus encore à partir de 2007, ne font que poursuivre voire renforcer une logique d'intervention longue de plusieurs décennies, mais qui n'a jamais permis le rattrapage socioéconomique de la Pologne orientale⁶⁹⁰. Bien qu'approuvé par la Commission européenne, ce programme adressé aux régions les plus pauvres de la Pologne et de l'UE permet aussi à l'Etat polonais de rester maître du développement des régions.

Enfin, les seize programmes opérationnels régionaux évoqués ci-dessus ne reçoivent à eux tous qu'à peine un quart des fonds structurels [voir tableau ci-dessous]. Les trois quarts restants sont fournis à des programmes chapeautés par le Ministère du développement régional⁶⁹¹, dont le programme pour la Pologne orientale et le programme Capital Humain (*program operacyjny Kapitał Ludzki*, POKL) dans lequel intervient le FSE. L'Etat conserve la tutelle sur ces programmes et donc la mainmise sur les fonds, quand bien même dans certains d'entre eux (dont le POKL) une part voire une majorité d'actions sont régionalisées.

Part des fonds structurels dans les différents programmes, 2007-2013

	Programme opérationnel (PO)	Part de fonds reçus		Source de financement
		En % de la totalité des fonds structurels alloués	En milliards d'euros*	
1	Infrastructure et environnement	41,9	27,9	FEDER, Fonds de cohésion
2	Programmes opérationnels régionaux	24,9	16,6	FEDER
3	Capital Humain	14,6	9,7	FSE
4	Economie innovante	12,4	8,3	FEDER
5	Développement de la Pologne orientale	3,4	2,3	FEDER
6	Assistance technique	0,8	0,5	FEDER
TOTAL NSRO		100	67,3	FEDER, FSE, Fonds de cohésion

Source : Ministère du Développement régional, mai 2007, p.116.

⁶⁹⁰ Entre 2004 et 2010, les PIB par habitant des cinq régions orientales de la Pologne n'atteignent pas 80% de la moyenne nationale ; dans le cas de Podkarpackie et de Lubelskie, ces PIB sont même inférieurs à 70% de la moyenne nationale. En 2010, Podkarpackie présente le PIB/habitant le plus faible du pays, puisqu'il s'élève à 67,1% de la moyenne nationale, soit une baisse par rapport à 2004 où il en représentait 70% (GUS, banque de données locales consultée en février 2014). Seules quatre régions présentent des PIB par habitant supérieurs à la moyenne nationale entre 2004 et 2010 : la Mazovie (154% en 2004, 160% en 2007, 163% en 2010), la Silésie (112% en 2004, 106% en 2007, 108% en 2010), la Grande Pologne (107% en 2004, 104% en 2007, 104% en 2010) et la Basse-Silésie (101% en 2004, 108% en 2007, 112% en 2010) (GUS, banque de données locales consultée en février 2014).

Par ailleurs, entre 2000 et 2007, le PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat dans les cinq régions orientales de la Pologne n'atteint pas 40% de la moyenne européenne (UE-27) ; c'est à partir de 2007 que certaines régions présentent un PIB par habitant supérieur à 40% (Sainte-Croix, Podlachie et Varmie-Mazurie), puis toutes les régions à compter de 2009, tandis que la moyenne nationale s'élève à 60% de la moyenne communautaire (UE-27). Toutefois, les PIB par habitant des régions de Lublin et de Podkarpackie ne parviennent pas à dépasser 42% de la moyenne communautaire en 2010 (Données Eurostat, consultées en février 2014).

⁶⁹¹ En novembre 2013, le Ministère du développement régional a fusionné avec le Ministère du transport, de la construction et de l'économie maritime, et est devenu Ministère de l'infrastructure et du développement.

*Chiffres arrondis. Le total des fonds structurels engagés dans le NSRO est bien de 67,3 milliards d'euros.

S'agissant du paysage de la gouvernance et en particulier du rapport Etat-régions, la période 2007-2013 témoigne à la fois de rupture et de continuité : rupture, car les régions n'ont jamais eu autant de responsabilités à gérer, que ce soit en nombre de programmes ou en fonds ; continuité, car la définition des priorités et le financement des programmes demeurent gérés au niveau central. Ceci peut s'expliquer, du reste, par le peu d'expérience des régions que n'a pas suffi à compenser la période de programmation précédente. 2007-2013 est donc un réel défi pour les autorités régionales, sans doute difficilement gérable sans le maintien des orientations centrales.

2.2.2. Les ressources humaines dans les programmes des fonds structurels et le rôle des régions

Ebauches de politiques régionales d'emploi

Rupture et continuité dans le rapport Etat-régions s'expriment également dans le domaine de l'emploi. Le Plan de développement national (NPR) 2007-2013 encourage la régionalisation des marchés du travail, autrement dit la mise en place de politiques régionales d'emploi. Ces dernières sont présentées comme l'une des composantes du développement régional du pays, permettant d'adapter les actions aux besoins locaux, de mieux tirer profit des ressources locales, et de résoudre les inégalités territoriales, en l'occurrence le déséquilibre ville/campagne. Ainsi que l'indique le NPR :

« Octroyer aux marchés du travail un caractère régional est indiqué. Cela augmentera la possibilité de tirer profit des ressources humaines et endogènes, et de diffuser quantitativement et qualitativement les emplois ; cela sera une chance pour une structure hétérogène de l'emploi, plus résistante aux changements de conjoncture économique. La régionalisation du marché du travail devrait provenir d'un développement plus dynamique des petites et très petites villes, et cela aura une influence positive sur le développement des espaces ruraux »⁶⁹².

En pratique, les régions élaborent effectivement, chacune, une politique régionale annuelle d'emploi (dans le cadre de leur stratégie de développement propre). Ces politiques, qui prennent la forme de plans d'actions régionaux pour l'emploi (*Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia*, RPDZ) délimitent les actions à entreprendre dans le domaine de l'emploi et les cibles prioritaires visées. Elles

⁶⁹² *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* [Principes du Plan de développement national pour les années 2007-2013], Varsovie, 30 avril 2004, p.80.

s'inspirent pour cela des indications nationales contenues dans le plan d'actions national pour l'emploi (*Krajowy Plan Działania na Rzecz Zatrudnienia*, KPDZ) et dans le POKL, eux même étant interconnectés. En final, les actions des plans d'actions régionaux pour l'emploi rejoignent celles mises en œuvre dans le cadre du POKL au niveau régional. Si la réalisation de plans d'actions régionaux est un élément de rupture par rapport aux années précédentes dans le domaine de l'emploi, on ne peut dire que ces plans sont le reflet d'une politique régionale du marché du travail, qui prenne en compte toute la complexité des régions, compte-tenu que leur réalisation dépend fortement du FSE. Tous ces RPDZ se ressemblent, d'une région à l'autre et d'une année à l'autre. Ils apparaissent comme des copies du POKL, en l'occurrence de ses priorités « régionales », lesquelles sont définies au niveau national cependant. En effet, malgré l'accroissement des responsabilités accordées aux régions, le système du FSE fonctionne encore largement selon une logique *top-down*.

Ebauche de régionalisation dans l'intervention du FSE

Le rôle des régions et leur capacité à intervenir dans la politique d'emploi cofinancée par le FSE sur la période 2007-2013 peut être appréhendée de deux manières : tout d'abord, par l'importance accordée à l'emploi, de façon générale, par rapport au reste des interventions des fonds structurels entre 2004 et 2006 puis entre 2007 et 2013. Autrement dit, par le poids que représente le FSE par rapport aux autres fonds ; ensuite, par le rôle accordé aux régions, c'est-à-dire les responsabilités qui leur sont confiées, dans la politique d'emploi cofinancée par le FSE sur ces deux mêmes périodes.

Le passage de la première période de programmation (2004-2006) à la seconde (2007-2013) se traduit par une hausse significative des fonds FSE attribués à la Pologne : ces derniers, qui ont représenté plus d'1,27 milliards d'euros entre 2004 et 2006⁶⁹³, s'élèvent à 9,7 milliards d'euros sur la période 2007-2013. En proportion de l'ensemble des programmes opérationnels, cependant, la part des ressources humaines est en diminution : entre 2004 et 2006, le programme opérationnel sectoriel Développement des Ressources Humaines (*Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich*, SPO RZL) représente 17% environ de l'ensemble des programmes opérationnels cofinancés par les fonds structurels (FSE, FEDER,

⁶⁹³ Auxquels il faut rajouter ici les fonds FSE finançant les initiatives EQUAL, à hauteur d'environ 118 millions d'euros.

FEOGA, IFOP), outre les initiatives communautaires (EQUAL et INTERREG) et les interventions du fonds de cohésion. Entre 2007 et 2013, le programme opérationnel Capital Humain (*Program Operacyjny Kapitał Ludzkich*, POKL) représente lui 14,6% de l'ensemble des programmes du Cadre de référence stratégique national (NSRO). Ce taux équivaut à la part d'intervention du FSE sur l'ensemble des fonds (essentiellement constitués du FEDER), le FSE n'intervenant désormais qu'au sein de ce programme. La majorité des interventions à partir de 2007 (près de 42%) demeure focalisée sur le développement des infrastructures et l'amélioration de l'environnement.

La priorité accordée aux infrastructures date des années 1990, en effet, tandis que l'emploi n'a jamais suscité un grand engouement auprès des gouvernements, ni avant ni même pendant l'adhésion à l'Union européenne. Ainsi, le ciblage des fonds sur les investissements « durs » reste de mise depuis l'intervention des fonds structurels, en témoigne la répartition des ressources entre les six objectifs de la politique polonaise de cohésion sur la période 2007-2013. Les infrastructures représentent 42% des investissements prévus, contre 10% pour les ressources humaines. Les investissements destinés directement aux régions ainsi qu'aux espaces ruraux regroupent quant à eux 22% des fonds.

Répartition prévue du financement dans le Cadre de référence stratégique national (NSRO), 2007-2013

Objectifs stratégiques du NSRO		Part des fonds alloués
1.	Améliorer la qualité du fonctionnement des institutions publiques et étendre les mécanismes de partenariats*	4%
2.	Améliorer la qualité du capital humain et augmenter la cohésion sociale*	10%
3.	Construire et moderniser l'infrastructure technique et sociale ayant une importance fondamentale pour la croissance de la compétitivité de la Pologne	42%
4.	Augmenter la compétitivité et la capacité d'innovation des entreprises, en particulier du secteur de production à haute valeur ajoutée, et développer le secteur des services	22%
5.	Accroître la compétitivité des régions polonaises et lutter contre leur marginalisation sociale, économique et spatiale	22%
6.	Egaliser les chances de développement et soutenir les changements structurels dans les espaces ruraux	
TOTAL		100%

Source : Source : Ministère du Développement régional, mai 2007, p.97.

*Le programme opérationnel Capital Humaine (POKL) résulte des deux premiers objectifs – qualité des institutions publiques et investissement dans le capital humain – d'où une part de FSE d'environ 14% au total.

Quant à la responsabilité des régions dans la mise en œuvre des programmes opérationnels d'emploi, celle-ci s'accroît entre les deux périodes de programmation. Entre 2004 et 2006, seules deux sous-priorités d'action sont mises en œuvre par des institutions régionales (les bureaux régionaux du travail, WUP) : celle destinée aux jeunes ainsi que l'action de lutte contre le chômage de longue durée. Les autres sous-

actions, notamment celle qui traite de l'emploi des femmes, sont gérées au niveau ministériel. Au total, le programme SPO RZL – en quantité de fonds - est régionalisé à 27,5%⁶⁹⁴.

La régionalisation du programme d'intervention du FSE est accentuée à partir de 2007, puisqu'au total, 60% des actions du nouveau programme (POKL) sont mises en œuvre par les régions, le reste étant géré par différents ministères (ministère du travail, ministère de l'éducation, ministère de l'administration publique, etc.). Il s'agit cependant d'une régionalisation de la mise en œuvre, dans le cadre d'un programme qui demeure sectoriel et donc soumis à une seule et unique autorité de gestion, le Ministère du développement régional, aujourd'hui Ministère de l'infrastructure et du développement. En effet, malgré le rôle plus grand dévolu aux régions, il a été décidé que l'ensemble des interventions du FSE seraient concentrées dans un même programme sectoriel et sous l'égide d'une seule autorité ministérielle, ceci pour une plus grande efficacité et un meilleur contrôle des actions. Si donc le centre a gardé la main dans la gestion des fonds FSE entre 2004 et 2006 face au constat d'une insuffisante capacité des régions, avec les encouragements de la Commission européenne, la crainte d'éventuels problèmes de mise en œuvre justifie la poursuite de cette politique à partir de 2007. Comme l'indique le Cadre de référence stratégique national 2007-2013 (NSRO) réalisé par le Ministère du développement régional :

« Dans le cas du grand POKL, sa création est conditionnée entre autres par l'introduction du principe de « fonds unique », dans la période de programmation 2007-2013. Regrouper tous les domaines soutenus par le FSE et concentrer la totalité des fonds dans un seul programme – consistant en deux composantes : centrale et régionale – résulte de la nécessité d'assurer la cohérence du système de mise en œuvre du FSE en Pologne. Instaurer une seule institution gestionnaire facilitera significativement le contrôle de la réalisation du programme, permettant en parallèle de réagir immédiatement en cas d'éventuels problèmes liés à la mise en œuvre »⁶⁹⁵.

La poursuite de cette politique centralisée apparaît paradoxale au regard du constat souligné plus haut, quant aux répercussions locales d'un système à deux logiques (centralisation/régionalisation). Paradoxalement, également, la poursuite de cette politique est perçue comme un moyen d'éviter les travers observés précédemment, notamment le manque de coordination entre les actions (que ce soit entre les

⁶⁹⁴ Calculs réalisés d'après *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* [Programme opérationnel sectoriel Développement des Ressources Humaines 2004-2006], dz.U. n°166, poz.1743, 2004, p.182 et p.225.

⁶⁹⁵ Ministère du Développement régional, mai 2007, p.99-100.

ministères ou au niveau local), travers pourtant liés à la trop grande sectorisation des programmes. Le NSRO indique en effet :

« La conception retenue aura une influence sur le retrait de la pensée sectorielle visant à atteindre les objectifs et résultats programmés. Nommer une seule institution gérant la totalité des ressources du FSE permettra d'augmenter la synergie des résultats du soutien accordé à des domaines proches (marché du travail, adaptabilité du personnel, hausse de la qualité et de l'accès à l'éducation) ainsi que la complémentarité des actions entreprises »⁶⁹⁶.

Il est peu certain, au vu de cette conception, que les régions disposent d'une réelle marge de manœuvre face à l'Etat dans leur gestion du FSE. Du reste, la répartition des fonds entre les régions dans le POKL témoigne elle aussi d'une logique d'égalisation du territoire, des fonds supplémentaires (à hauteur de 3% de l'ensemble de la composante régionale du programme) étant attribués aux cinq régions de l'Est du pays⁶⁹⁷. En conséquence, le POKL ne fait que reproduire les tendances déjà prévalant avant 2007 : régionalisation certes, mais de la mise en œuvre du programme ; maintien du pouvoir du centre, maître de la définition des priorités d'action et de l'allocation des fonds aux régions ; maintien de la sectorisation, les fonds du FSE n'intervenant que dans le cadre d'un seul programme sectoriel. Pour autant, comme nous le verrons par la suite, des marges d'autonomie existent pour les régions dans l'application du système sur leur territoire, même si elles sont encore peu saisies. C'est dans la gestion des cibles, mais aussi dans leur statut de sélectionneur de projets, de distributeur des fonds et d'autorité de contrôle à l'égard des porteurs de projet, que les régions peuvent trouver de quoi affirmer leur autorité. Cependant, plusieurs décennies de centralisation (notamment extrême) expliquent qu'elles ne soient pas encore perçues comme des acteurs de référence, y compris chez les porteurs de projet. Chez ces derniers, en effet, l'autorité régionale ne suscite aucun commentaire la plupart du temps, autre qu'une référence au contrôle effectué régulièrement par le personnel du bureau régional du travail (WUP⁶⁹⁸). La relation des acteurs locaux avec leur supérieur régional est décrite généralement comme satisfaisante, sans davantage de précision, tandis que l'Etat est l'objet des

⁶⁹⁶ Ibid, p.100.

⁶⁹⁷ Les fonds FSE sont alloués aux régions sur la base d'un algorithme incluant différents critères comme le nombre d'habitants, le nombre de petites et moyennes entreprises (PME), le nombre de chômeurs, le nombre de personnes vivant de l'agriculture, ou encore le revenu régional par habitant. Les régions reçoivent au total 60% du FSE (additionnés de 3% pour les régions orientales), contre 40% pour les ministères mettant en œuvre la composante centrale du programme (Programme opérationnel Capital Humain, p.242).

⁶⁹⁸ Il s'agit du WUP dans le cas des priorités d'action que nous ciblons [voir plus loin]. Dans d'autres priorités régionales, bien que dans certaines régions seulement, l'autorité de référence est l'Office du Maréchal (*Urząd Marszałkowski*, UM). C'est le cas par exemple dans la voïvodie de Łódź, où deux priorités du POKL sont gérées par l'UM (WUP et UM se répartissant donc les priorités), tandis que dans les deux autres régions qui nous intéressent, Zachodniopomorskie et Podkarpackie, le WUP gère toutes les priorités régionales cofinancées par le FSE.

revendications de toutes sortes, qu'elles soient sociales, économiques ou politiques. Il nous est donc difficile d'évaluer en détail le poids réellement acquis par l'autorité régionale dans le système du FSE. Notre hypothèse est que ce poids est encore faible, pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, mais que le FSE comme les fonds structurels en général sont une opportunité qui progressivement permettra aux régions de s'affirmer. A l'heure actuelle toutefois, dans la gouvernance du FSE, l'acteur régional apparaît presque comme « transparent », tout se jouant « au-dessus » (au niveau central) et « en-dessous » (à un niveau plus local).

Si sous l'effet des fonds structurels et donc de l'UE, un processus de régionalisation est enclenché, qui sans doute à l'avenir sera porteur d'autonomie pour les voïvodies, ce processus n'en qu'à ses débuts et on ne peut donc parler de marchés du travail régionalisés, contrairement à ce qu'ambitionnait le plan de développement régional 2007-2013. L'organisation du POKL et de la politique régionale, marquée par le maintien d'une logique centralisatrice et hiérarchique et combinée au manque d'expérience des régions, ne peut qu'empêcher la régionalisation de la politique d'emploi. Le résultat en est l'uniformisation des plans régionaux pour l'emploi, ainsi que des actions cofinancées par le FSE dans les régions, et l'absence de réelle spécificité régionale en la matière.

Autrement dit, en termes de politique publique (*policy*), les actions mises en œuvre s'avèrent être les mêmes, quel que soit le lieu et quelle que soit la problématique locale. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, les régions polonaises – à l'instar des trois régions choisies – sont très différentes, notamment en termes de structure de l'emploi et de configuration de l'agriculture ; données qui inévitablement, conditionnent le résultat des programmes du FSE. Quelles vont être les conséquences d'une telle organisation du domaine de l'emploi et d'une telle « absence de la région » sur l'application concrète du FSE pour les femmes des milieux ruraux ? La partie suivante s'intéresse à la manière dont les programmes du FSE s'adressent aux femmes au niveau régional.

3. QUELLES CONSEQUENCES SUR LA POLITIQUE D'EMPLOI POUR LES FEMMES ?

Cette partie s'intéresse aux conséquences que suscite l'évolution de la gouvernance et plus précisément, du rapport Etat-régions dans le domaine de l'emploi, sur la politique menée en faveur des femmes des milieux ruraux grâce au FSE. En somme, il s'agit de voir comment ce rapport Etat-régions qui s'exprime dans l'intervention du FSE, et qui témoigne à la fois d'une rupture et d'une forte continuité par rapport au passé, encadre ou conditionne l'action pour les femmes. Nous étudions ici la manière dont l'intervention du FSE dans les régions cible et agit pour les femmes des milieux ruraux, et nous constatons l'impact de la double logique de centralisation/régionalisation. En effet, cette action s'inscrit dans un cadre bien délimité au niveau central (modalités d'intervention, cibles possibles) mais qui laisse malgré tout des marges de manœuvre aux autorités régionales, même si elles en font peu usage. Il en résulte des actions basées sur un ciblage inadéquat et inapproprié au contexte local ; en même temps, s'agissant des femmes, l'engagement des autorités régionales reflète celui du niveau central, autrement dit un engagement faible voire un désintérêt pour la question. Sur ce point, les régions s'accommodent donc bien de l'existence d'un cadre d'action à appliquer tel quel, mais l'effet des actions ne peut qu'en être limité. Il l'est d'autant plus, en particulier pour les femmes, que l'organisation hiérarchique du système et d'autres politiques (développement des structures d'accueil des jeunes enfants, développement rural) empêchent la coordination entre activités au sein d'un même territoire.

3.1. Une politique d'emploi similaire et conforme aux orientations nationales

L'intervention du FSE fonctionne selon un cadre bien établi qui s'applique à chaque région à partir de 2007, pour ce qui est des priorités régionales. Celles-ci représentent 60% du programme opérationnel Capital Humain (POKL)⁶⁹⁹. Les actions réalisées sous le contrôle des voïvodies sont donc celles qui brassent aussi le plus de population⁷⁰⁰.

⁶⁹⁹ Programme opérationnel Capital Humain, p.143-144.

⁷⁰⁰ En 2010, le pourcentage de personnes ayant bénéficié de la composante régionale du programme POKL depuis ses débuts, sur l'ensemble des bénéficiaires, se monte à 75% (Ministère du développement régional, mai 2011, p.65).

L'essentiel de l'accent est mis sur les actions destinées à soutenir ou à favoriser l'emploi, en particulier pour les chômeurs et les inactifs, ainsi qu'à renforcer les services publics dans ce domaine. Environ 21% du FSE financent directement ce type de mesures, pour lesquelles plus de 95% des fonds sont alloués au niveau régional⁷⁰¹. Par ailleurs, environ 17% des fonds du POKL sont dédiés aux actions favorisant l'intégration sociale, autrement dit les actions de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Près de 80% de ces fonds sont alloués aux régions dans ce cadre⁷⁰². Rappelons que nous avons choisi de cibler ici les deux priorités mises en œuvre au niveau régional et consacrées justement à ces thématiques : la priorité VI (« Marché du travail ouvert à tous »), et la priorité VII (« Promotion de l'intégration sociale »). En outre, environ 19% de la totalité du FSE s'adressent à des habitants des espaces ruraux⁷⁰³. Ces derniers englobent les communes rurales (composées de plusieurs villages), semi-rurales (composées d'une petite ville et de plusieurs villages) et les villes de moins de 25.000 habitants. La définition est donc assez large, puisqu'elle permet d'englober les petites villes.

Le principe de fonctionnement est relativement simple : dans le cas de ces deux priorités dédiées à l'emploi et à l'inclusion sociale, et pour la plupart des sous-actions, ce sont les bureaux du travail des voïvodies (WUP) qui émettent les concours à projets, examinent et approuvent ou non les candidatures, allouent les fonds le cas échéant, contrôlent le suivi des projets et la gestion des ressources. Si le cadre est donc fixe (priorités, actions et sous-actions sont définies par le centre), la région est libre de fixer les concours quand elle le souhaite et d'allouer les fonds comme elle le souhaite (dans la limite des fonds disponibles). Il s'agit ici d'une première marge de manœuvre possible pour la région, qui lui permet, tout en restant dans le cadre, d'orienter les actions, en favorisant telle ou telle priorité. S'agissant des concours, ce sont les sous-actions dédiées à l'aide aux sans emploi (6.1.1) et à l'auto-entrepreneuriat (6.2) qui sont les plus populaires et se voient allouer le plus de fonds. Le focus sur l'entrepreneuriat en particulier n'est pas étonnant : il est perçu depuis les années 1990 comme la meilleure solution pour corriger les défaillances du marché du travail, et cette perception s'est généralisée à tous les échelons. L'action pour l'auto-

⁷⁰¹ Programme opérationnel Capital Humain, p.143-144.

⁷⁰² Ibid, p.144.

⁷⁰³ Ibid, p.145.

entrepreneuriat bénéficie donc d'un large consensus, à l'inverse d'autres types de mesures.

La marge de manœuvre des régions s'agissant de la fréquence des actions ne fonctionne cependant que pour les projets à concours. Or, globalement, la majorité des fonds est allouée à des projets dits « système », réalisés en continu par l'administration publique locale de l'emploi (bureaux du travail présents dans chaque *powiat*, PUP). Une part importante de fonds, également, est allouée aux centres d'aide sociale (OPS), pour des projets également réalisés d'une année sur l'autre. Dans ce cadre, la région a peu de marge car elle doit répartir chaque année les fonds qu'elle reçoit du centre entre les différents PUP ou OPS, mais ne peut agir sur la fréquence ou l'intensité du programme. Quant au contenu, il est alors strictement encadré par le POKL mais aussi et surtout par la loi. Les PUP et les OPS ont cependant une obligation stricte envers la région, pour chaque modification souhaitée dans leur plan de dépenses. Ceci peut s'interpréter comme une source d'autorité et d'affirmation pour l'institution régionale, le WUP, même si le système est perçu localement comme défini par l'Etat, en particulier de par son caractère bureaucratique [voir chapitre II]. De même, les contrôles effectués par le WUP au siège des différents porteurs de projet quels qu'ils soient, y compris de l'administration publique, représente une voie possible d'affirmation de l'autorité régionale. Il s'agit là sans doute d'une question à approfondir, ce que nous ne ferons pas ici. Comme nous l'avons souligné du reste, nos entretiens nous ont plutôt fait apparaître que la référence locale reste l'Etat, et non pas la région.

Malgré tout, une dernière marge de manœuvre possible pour la région dans le cadre du FSE est le ciblage des populations. Certes, les cibles existantes résultent de catégories élaborées au niveau national : on retrouve donc, sans surprise, les cibles définies comme « à risque » par la loi sur l'emploi de 2004 ou par le POKL et qui vont dans le sens des orientations européennes (qui encouragent à cibler les groupes défavorisés) : chômeurs de longue durée, personnes handicapées, jeunes, personnes de plus de 45 ans, habitants ruraux, femmes, sont les principales cibles du FSE. Pour chaque sous-action, les régions peuvent décider chaque année de privilégier telle ou telle cible, en les définissant comme stratégiques. Ceci signifie que lors des concours, le cas échéant, les porteurs de projet choisissant l'une ou plusieurs de ces cibles dans leur candidature auront plus de chance de remporter des fonds. Par la suite, des

critères d'accès ont été imposés par l'autorité régionale dans certaines sous-actions ; il s'agit en l'occurrence de critères à respecter de façon *sine qua non* pour obtenir des fonds.

Le tableau présenté en Annexe 4 affiche les cibles choisies par les régions dans les sous-actions 6.1 et 6.2 entre 2007 et 2012. Il est difficile d'expliquer sur quelle base fonctionne ce ciblage. Les autorités régionales le justifient à chaque fois par la situation difficile des personnes considérées, mais il ressemble avant tout à une alternance complexe de cibles piochées dans les catégories usuelles, et qui sont donc toujours les mêmes. La cohérence d'un tel dispositif et surtout, son caractère approprié au contexte local soulèvent le doute : au vu des différences régionales et surtout infrarégionales présentées précédemment, il apparaît totalement inadéquat de réaliser des ciblage identiques dans chaque région et sur l'ensemble du territoire régional (bien qu'un ciblage sur quelques *powiaty* soit possible et existe ponctuellement, d'ailleurs).

A partir de 2011, enfin, on observe l'existence de critères d'efficacité dans plusieurs types de projets (garantir un pourcentage minimum d'emploi à l'issue du projet), ces critères étant posés par le WUP comme obligatoires, autrement dit contraignant les porteurs de projet à ce que leurs actions soient efficaces, à court terme du moins. Cette contrainte ne fera que renforcer davantage le traitement bureaucratique et standardisé des problèmes, en particulier dans les administrations de l'emploi, ce que nous verrons dans le chapitre suivant. S'il s'agit là encore d'un pouvoir potentiel pour l'autorité régionale, elle est perçue localement, encore une fois, comme une obligation posée par l'Etat.

Quoi qu'il en soit, c'est dans le cadre de ce ciblage complexe et stéréotypé, mais en même temps bien délimité, qu'est traitée la question des femmes.

3.2. Une conception standardisée de l'égalité hommes-femmes et du ciblage sur les femmes

Le poids encore faible de l'acteur régional – en tant qu'acteur s'appropriant, filtrant, reformulant ou adaptant à son contexte les différentes règles européennes – explique que la mise en œuvre du FSE soit similaire dans les trois régions à partir de 2007. S'agissant de notre cible, la reprise de la politique élaborée au niveau national est claire : celle-ci se manifeste par le peu d'intérêt accordé à la thématique de l'égalité hommes-femmes mais aussi aux actions spécifiques pour les femmes. Soulignons que

la cible « femme rurale » n'existe pas à proprement parler dans les documents stratégiques, que ce soit durant la première période de programmation ou la seconde : autrement dit, il convient de combiner les approches ciblant les femmes et celles ciblant les espaces ruraux. Compte-tenu de l'importance de ces derniers dans le pays, le marché du travail dans les espaces ruraux fait l'objet, tout comme la situation des femmes en général, d'une mention spéciale dans les programmes opérationnels du FSE, que ce soit entre 2004 et 2006 dans le cadre du programme opérationnel sectoriel Développement des ressources humaines (SPO RZL), ou entre 2007 et 2013 dans le cadre du programme opérationnel Capital Humain (POKL).

Dans les documents de mise en œuvre du POKL (que nous privilégions ici) l'approche est la même : l'égalité hommes-femmes est reprise de manière bureaucratique et par le chiffre, tout comme la cible « femmes » et « espaces ruraux », ce qui favorise des comportements rationalistes et opportunistes, à l'instar de ce qui avait été observé durant la première période de programmation des fonds lorsqu'existait une priorité spécifique consacrée aux femmes [voir chapitre II et III]. En même temps, les femmes ne sont pas toujours considérées comme un groupe prioritaire, loin de là, et lorsqu'elles le sont, ce sont toujours les (jeunes) mères de famille qui sont privilégiées. Nous nous attachons dans les paragraphes suivants à présenter la manière dont l'action à l'encontre des femmes ou de l'égalité hommes-femmes est traduite dans les documents d'intervention du FSE, autrement dit, à la façon dont la cible est « instrumentée ».

3.2.1. Rhétorique et mise en chiffres autour du *gender mainstreaming*

Le traitement de l'égalité hommes-femmes comme principe transversal à respecter dans la politique d'emploi, comme dans toutes les autres, reflète la manière dont il a été conçu et opérationnalisé dans l'Union européenne : manque de contenu normatif, application procédurale et par le chiffre, adossement à des critères économiques et à des objectifs de taux d'emploi, le tout suscitant une faible résonance.

Entre 2004 et 2006, dans le programme opérationnel Développement des ressources humaines (SPO RZL), le respect du principe est défini par l'utilisation de données sexuées concernant les groupes cible, la promotion de solutions institutionnelles innovantes permettant l'accès des femmes à l'emploi (formes flexibles d'emploi) et de programmes soutenant l'intégration professionnelle des femmes, la lutte contre les stéréotypes de genre, ainsi que la promotion des dispositions juridiques concernant

l'égalité des chances. Ainsi qu'il est précisé, cette politique vise à augmenter les chances des femmes sur le marché du travail, de même que leur accès aux formations qualifiantes et à l'entrepreneuriat⁷⁰⁴. Le *gender mainstreaming* sert donc ici les mêmes objectifs que les actions spécifiques. La réalisation du principe est mesurée par des indicateurs chiffrés, comme des taux de chômage hommes-femmes à atteindre en 2006 (18% pour les femmes, 12% pour les hommes)⁷⁰⁵ ou encore le pourcentage de bénéficiaires disposant d'un emploi dans les six mois suivant le soutien reçu (30% pour les femmes, 26% pour les hommes)⁷⁰⁶.

Le complément réalisé en 2007, synthétisant l'ensemble des ajustements au programme réalisés durant la période de programmation, se veut plus précis en la matière et davantage en résonance avec le *gender mainstreaming*. En effet, il mentionne le besoin de « propager » l'idée d'égalité des chances ainsi que de promouvoir un « nouveau modèle social » prenant en compte les droits des femmes et des hommes dans le contexte professionnel comme dans la société⁷⁰⁷. Plusieurs références sont faites à l'idée d'agir sur les consciences, de changer « les attitudes et la mentalité », ou encore de lutter contre les stéréotypes « culturels ». Si sur le plan documentaire, tout est conforme aux ambitions européennes, une référence trahit l'idée d'une norme imposée qui ne serait pas forcément reconnue par les acteurs locaux (ce qui est effectivement le cas) :

« Les changements dans la façon de percevoir les rôles sociaux sont également contraints par les transformations [survenues] après l'accession de la Pologne à l'UE »⁷⁰⁸.

A partir de 2007, comme dans le programme précédent, le *gender mainstreaming* ainsi que l'égalité des chances sont mentionnés dans le document POKL, en tant que principes horizontaux devant être considérés à chaque étape du programme. Les projets présentés lors des concours, en particulier, doivent contenir un diagnostic de la situation des femmes et des hommes sur le marché local du travail et l'impact prévu du projet sur cette situation (*gender impact assessment*). Tous les chiffres portant sur les bénéficiaires du projet doivent également être différenciés selon le

⁷⁰⁴ *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* [Programme opérationnel sectoriel Développement des Ressources Humaines 2004-2006], Dz.U. 2004 n°166, poz.1743, p.194.

⁷⁰⁵ Il s'agit alors de diminuer le niveau de 2002, où le taux de chômage des femmes atteignait 20,9%, et celui des hommes 19,1% (Ibid, p.219).

⁷⁰⁶ Ibid, p.219.

⁷⁰⁷ *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* [Complément au Programme sectoriel Développement des Ressources Humaines 2004-2006], 2007, p.76.

⁷⁰⁸ Ibid, p.76.

genre. Le POKL mentionne toujours la nécessité de maintenir des actions positives pour les femmes, néanmoins.

Localement, il s'agira principalement, lors de la candidature à la réalisation d'un projet, de fournir des chiffres *genrés*. Lors de l'examen de la candidature effectuée par le WUP, une série de six questions est examinée, se rapportant à l'égalité hommes-femmes dans le diagnostic local proposé, mais aussi dans les résultats attendus (le projet aura-t-il une influence sur l'égalité des genres ?) ou encore la gestion du projet (respectera-t-elle le principe d'égalité ?). Les deux réponses positives nécessaires à ces six questions forment le « standard minimum » de réalisation du principe d'égalité hommes-femmes, qui conditionne l'acceptation d'une candidature. Une autre question, portant directement sur la conformité de la candidature aux principes communautaires, tels que l'égalité des chances, peut également entraîner le rejet de celle-ci en cas de réponse négative. Le respect de ces principes est donc une condition *sine qua non* pour la réalisation d'un projet. Les examinateurs du WUP jugent de ce respect au regard de ce qui est décrit dans le document de candidature. Nous verrons dans le chapitre suivant que cela donne lieu à des incompréhensions chez certains porteurs de projet⁷⁰⁹.

Cette mise en œuvre est finalement rhétorique, puisqu'il s'agit de déclarer son engagement et de l'appuyer avec des chiffres. Cette méthode d'application a certes l'avantage d'être visible et compréhensible au moins sur le papier, mais elle ne favorise pas la sensibilisation à cette thématique, surtout chez des acteurs non habitués à les traiter. C'est le cas de la plupart des acteurs intervenant dans la mise en œuvre du FSE en Pologne, dont les régions. Sur ce point, donc, les régions gagnent à n'avoir qu'à appliquer un processus établi au niveau central. Cette constatation vaut également pour le ciblage et les actions spécifiques pour les femmes.

3.2.2. Ciblage sur les femmes et actions spécifiques

Dès 2004, les femmes sont l'un des groupes ciblés par le programme d'intervention du FSE, dans le cadre d'une priorité spécifique du programme opérationnel

⁷⁰⁹ Outre les actions réalisées localement grâce aux projets, une série de mesures a été mise en œuvre à partir de 2010 au niveau national, témoignant d'un plus grand engagement gouvernemental : guides et communications autour des « bonnes pratiques », formations pour le personnel de l'autorité ministérielle d'alors gérant le FSE, le Ministère du développement régional, devenu en novembre 2013 Ministère de l'infrastructure et du transport, création d'une adresse internet pour les demandes d'informations, campagnes de promotion autour des questions d'égalité et pour la lutte contre les stéréotypes de genre.

Développement des ressources humaines (SPO RZL), portant sur « l'intégration et la réintégration professionnelle des femmes ». Elle mise d'un côté sur l'accès des femmes aux mesures actives d'emploi telles que les formations, ainsi qu'à l'entrepreneuriat ou à l'auto-emploi ; d'un autre côté, l'accent est mis sur la conciliation vie professionnelle – vie familiale, à travers l'accès aux structures de garde pour enfants et personnes dépendantes, et la promotion de formes flexibles d'emploi. Alors que la Stratégie nationale pour la croissance de l'emploi et le développement des ressources humaines 2000-2006 évoquait la promotion du temps partiel, le programme SPO RZL met en avant le télétravail, le travail à domicile ou encore le travail en intérim⁷¹⁰. Quoiqu'il en soit, les axes envisagés vont dans le sens de ce que nous avons constaté, à l'issue du chapitre IV de notre partie II : ils sont à la fois conformes aux normes européennes (activation, incitation à l'emploi, conciliation, investissement social⁷¹¹) et à la tradition nationale (intérêt pour les mères de famille, flexibilisation des conditions de travail). Un autre axe d'action envisagé est la lutte contre les stéréotypes de genre et la promotion de l'égalité hommes-femmes auprès des employeurs. Dans ce cadre, le FSE cofinance jusqu'à nos jours des campagnes de promotion ou des études sur la discrimination des femmes dans l'emploi.

Parmi les femmes ciblées dans le programme SPO RZL, outre celles revenant sur le marché du travail après une longue période d'absence, celles disposant de faibles qualifications ou qui souhaitent fonder leur entreprise, se trouvent aussi les femmes vivant dans des espaces ruraux⁷¹².

L'objectif global est d'augmenter le taux d'emploi féminin des 15-64 ans de 46,4% en 2002 à 49,2% en 2006⁷¹³ ; ceci sera tout juste atteint, le taux d'emploi des femmes de cette tranche d'âge s'élevant à 49% au dernier trimestre de 2006⁷¹⁴. Les actions spécifiquement pour les femmes du programme SPO RZL représentent alors la part la plus faible des fonds (9% du total), comparativement aux actions visant les jeunes (29% des fonds) et les chômeurs de longue durée (28%), et même les trois autres

⁷¹⁰ *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* [Programme opérationnel sectoriel Développement des Ressources Humaines 2004-2006], Dz.U. 2004 n°166, poz.1743, p.181.

⁷¹¹ L'un des objectifs généraux concernant la situation des femmes, outre d'augmenter les taux d'emploi, est de limiter la féminisation de la pauvreté (Ibid, p.172).

⁷¹² Ibid, p.174 et 181. Pour les femmes étant en congé de maternité ou en congé parental d'éducation, le programme SPO RZL prévoit la possibilité de participer à des formations courtes (*open learning programmes*), pour leur permettre de maintenir leur niveau d'activité professionnelle (Ibid., p.159).

⁷¹³ Ibid, p.175.

⁷¹⁴ Eurostat, base de données consultée en mars 2014.

actions du programme : ainsi, la modernisation des services publics de l'emploi et de leurs outils collecte 12% des fonds, les actions en faveur des handicapés et des personnes menacées d'exclusion sociale, 11% des fonds chacune⁷¹⁵.

Avec le POKL et l'accroissement de la régionalisation du FSE, la priorité spécifique pour les femmes « disparaît ». Elle se fonde désormais dans le schéma que doivent appliquer les régions et qui s'exprime entre autres par le ciblage complexe évoqué précédemment.

La cible qui nous intéresse conjugue en réalité deux cibles, les « femmes » et les « habitants ruraux » : ces deux cibles peuvent faire l'objet de projets spécifiques. Elles sont en effet reconnues dans le POKL comme prioritaires : les femmes font toujours parties des groupes dits « en situation particulière », c'est-à-dire défavorable, sur le marché du travail. Le POKL fait état des différentes formes de discrimination et mentionne en particulier les jeunes femmes de moins de trente-cinq ans ne disposant d'aucune ou d'une courte qualification professionnelle, et le besoin d'axer sur elles les mesures de requalification. Le programme mentionne également le problème de la conciliation vie professionnelle – vie familiale dû en particulier au manque de structures de garde⁷¹⁶. Quant aux espaces ruraux, ils sont abordés sous l'angle de l'évolution de l'emploi agricole, du chômage visible, particulièrement élevé dans les espaces post-PGR, et du chômage caché, et toujours sous l'angle des différences régionales. Les actions mises en œuvre doivent permettre, en priorité, d'augmenter l'emploi dans le secteur non agricole⁷¹⁷.

Au niveau de la mise en œuvre des priorités que nous avons ciblées, dans tous les types de projets les femmes peuvent être spécifiquement ciblées si le porteur de projet le justifie par un diagnostic local précis. Eventuellement, elles peuvent faire partie des critères dits stratégiques qui, lors du dépôt d'une candidature au WUP, augmente les chances de cette dernière d'être sélectionnée. En effet, un projet est noté sur cent points sous différents angles (objectifs, groupes cibles, activités proposées, résultats, modalités de gestion, dépenses estimées), les critères stratégiques apportant des points en plus, maximisant les chances d'être sélectionné. En fonction des années, des concours et des régions, ces critères évoluent et mentionnent parfois les femmes

⁷¹⁵ *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* [Programme opérationnel sectoriel Développement des Ressources Humaines 2004-2006], Dz.U. 2004 n°166, poz.1743, p.182.

⁷¹⁶ Programme opérationnel Capital Humain, p.12-14.

⁷¹⁷ Ibid, p.18-20.

parmi les groupes à cibler [voir Annexe 4]. Globalement, ceci dit, on observe que dans les trois régions la cible « femme » comme critère stratégique n'a été utilisée qu'au tout début de la période, suscitant donc davantage de projets spécifiques. Par la suite, d'autres cibles ont été privilégiées, notamment les plus de 45 ou 50 ans et surtout les personnes handicapées. Seule la région Zachodniopomorskie a réintroduit cette cible comme critère d'accès ou comme critère stratégique dans un certain nombre de projets en 2011-2012. Dans tous les cas, les femmes considérées comme prioritaires sont celles revenant sur le marché du travail après un arrêt dû à la naissance ou à l'éducation d'un enfant. C'est donc la cible des jeunes mères de famille qui est privilégiée également dans les régions, conformément aux indications du programme national et à la façon traditionnelle d'aborder la place des femmes dans l'emploi (à savoir, par le prisme de la maternité ou des responsabilités familiales).

La cible des jeunes mères de famille est d'ailleurs également privilégiée dans les différents plans d'actions régionaux pour l'emploi (RPDZ), élaborés entre 2007 et 2012. C'est avant tout la question de la conciliation vie professionnelle – vie familiale, pour les mères de jeunes enfants, qui est mise en avant dans les différents RPDZ, quelle que soit la région. Dans les régions de Łódź et de Szczecin, la recherche de formes flexibles d'emploi pour les femmes est souvent avancée comme solution également, sans que cela se reflète, pour autant, dans les actions mises en œuvre. A l'inverse, cette solution n'est pas mentionnée dans les programmes de Podkarpackie. Globalement, les actions et les priorités demeurent stables d'une année à l'autre dans les plans d'action régionaux, qui témoignent donc de peu d'évolution.

Quant aux habitants des espaces ruraux, les projets du FSE s'adressent à eux de deux manières : soit en tant que cibles stratégiques dans certaines actions (notamment les actions encourageant l'entrepreneuriat), la cible étant éventuellement restreinte à certains *powiaty* ou à certaines communes, soit à travers des projets destinés à favoriser les initiatives locales et qui s'adressent spécifiquement aux habitants ruraux et notamment aux petites associations locales⁷¹⁸. Ce sont des projets d'envergure plus restreinte en termes géographiques et en termes de fonds alloués.

⁷¹⁸ Projets 6.3 de la priorité VI du POKL (« Initiatives locales pour augmenter le niveau d'activité professionnelle dans les espaces ruraux ») et projets 7.3 de la priorité VII (« Initiatives locales pour une intégration active »).

Priorités et cibles mis en chiffre sont donc appliquées dans les régions de manière *top-down* entre 2007 et 2013, même si on l'a vu, une certaine marge de manœuvre est laissée aux autorités régionales à travers la fréquence des concours ou le choix des cibles. A ce traitement par le chiffre, qui favorise des comportements stratégiques dans les candidatures, est associé le respect de l'égalité hommes-femmes qui prend principalement la forme d'un engagement documentaire qui, malgré les incompréhensions suscitées parfois, ne semble pas poser davantage de problème, puisqu'il relève principalement de la rhétorique. Cette mise en application n'est pas étonnante : elle n'est que le prolongement des mécanismes observés au moment de l'adhésion de la Pologne à l'UE, évoqués dans le chapitre III de la seconde partie. Ce dernier a montré que la reprise des dispositifs européens en matière d'égalité hommes-femmes, sous forme de *hard law* comme de *gender mainstreaming*, ont été tantôt négligés tantôt absents du processus d'intégration. Ces questions ont été perçues comme secondaires et introduites de manière formelle uniquement par le gouvernement polonais. Il a montré également, avec l'exemple des pays déjà membres de l'UE à l'époque, qu'un engagement limité des autorités nationales en faveur du principe d'égalité se répercute généralement aux divers échelons de la mise en œuvre. En même temps, l'existence de toutes ces cibles complexes et du *gender mainstreaming*, ne serait-ce qu'au niveau documentaire (et y compris dans les plans d'actions régionaux), introduit une rupture par rapport aux façons de faire traditionnelles : depuis que le FSE intervient, après tout, les femmes et l'égalité hommes-femmes sont davantage considérées dans la politique d'emploi. Jusqu'alors, en effet, les femmes n'avaient jamais fait l'objet d'un programme d'aide à l'emploi : le seul ayant été introduit, en 1997, l'avait été de manière laborieuse avant d'être ajourné dès 2001 avec le retour de la droite au pouvoir. Sur ce point, donc, l'impact de l'Union européenne est évident : c'est sous son influence – ou la contrainte – que des changements ont été introduits.

Cette combinaison entre influence certaine de l'UE et manque d'intérêt traditionnel pour ces questions, que l'on perçoit dans les documents, se reflète aussi dans le discours des autorités régionales. Celles-ci témoignent d'un intérêt faible pour la question de l'emploi féminin ou de l'égalité hommes-femmes ; ce faible intérêt ne contribue pas à une mise en œuvre autre que celle en vigueur et va dans le sens d'une reprise de la documentation nationale sans davantage d'engagement. En même temps, les autorités régionales sont également conditionnées par la nécessité d'adopter un

discours « européen », c'est-à-dire sensible aux normes émises par l'UE qu'elles doivent appliquer dans leur gestion du FSE ; laquelle représente une opportunité certaine pour l'assise de l'échelon régional dans la gouvernance de l'action publique. Cependant, vu la complexité des situations et notamment de la signification du rural dans chaque région, ce discours européen trouve difficilement sa place, et c'est donc le peu d'intérêt qui prime de manière générale. Combiné au manque d'expérience régionale, que ce soit dans la gestion du FSE comme dans l'application des principes horizontaux édictés par l'UE, l'existence d'un schéma « tout fait », préconçu et standardisé semble satisfaire les autorités régionales, même si la réalité du terrain en déborde. Car si le ciblage établi privilégie une certaine catégorie de femmes, l'espace rural est défini de manière assez large sans prendre en compte l'imprécision du lien rural – agricole, ce qui pose problème dans les régions de petite agriculture. Avec deux ciblage différents, il n'est pas certain que l'action du FSE traite de manière appropriée la situation des femmes vivant en milieu rural.

Malgré le bouleversement introduit par le FSE, la manière hiérarchique avec laquelle il « descend » du niveau national vers les niveaux infranationaux, sans être véritablement affecté par l'échelon régional et en conservant un caractère sectoriel, a également pour conséquence le manque de coordination des actions pour l'emploi avec les autres politiques mises en œuvre, qu'elles soient cofinancées par d'autres fonds européens, ou par le FSE lui-même. Or, la coordination entre les domaines d'action s'avère déterminante pour l'emploi féminin.

3.3. Dispersion des actions du FSE et problèmes de coordination

La mise en œuvre du FSE – dans le cadre des priorités que nous avons ciblées - se fait à travers l'organisation de projets mis en œuvre en continu par les administrations de l'emploi et de l'aide sociale (ces projets font l'objet d'un renouvellement annuel), ou suite à des concours remportés par les diverses organisations privées, publiques ou non gouvernementales qui candidatent. Autrement dit, la majorité des projets existe au gré des concours lancés par le bureau pour l'emploi régional (WUP) et au gré des candidatures déposées, c'est-à-dire des initiatives individuelles. De ce fait, et malgré les critères apposés dans les documents de concours ciblant parfois tels ou tels espaces géographiques, rien ne garantit que les espaces les plus dans le besoin, présentant le plus fort taux de chômage, de bénéficiaires de l'aide sociale, etc., seront

ceux dans lesquels il y aura le plus d'actions. Ce, d'autant qu'un seul critère (par exemple un critère géographique) ne décide pas à lui seul de la réussite au concours : celle-ci dépend d'un ensemble de critères et de la capacité des organisations à présenter des candidatures solides. De ce fait, la mise en œuvre du FSE apparaît totalement aléatoire.

Nous avons souligné dans le chapitre II de la seconde partie le problème de coordination qu'a engendré la coexistence de deux modes de gestion des fonds structurels en Pologne durant la période 2004-2006, l'un étant centralisé et sectoriel (programmes opérationnels sectoriels, dont celui de l'emploi), l'autre régionalisé (programmes de développement régional). Ce problème de coordination se posait alors principalement entre les différents Ministères impliqués. A partir de 2007, malgré la plus grande régionalisation du programme d'action du FSE, le maintien d'une logique sectorielle et hiérarchique du système transfère ces problèmes de coordination au sein des régions. Nos observations empiriques ont confirmé ce défaut de coordination sous deux aspects au moins : le premier est celui de la coordination entre les actions aidant les femmes à s'insérer ou se réinsérer dans l'emploi et celles, cofinancées par le FSE également mais dans le cas d'une autre priorité du POKL, qui ciblent l'éducation, les établissements scolaires ou les structures de garde (maternelles principalement)⁷¹⁹. Si la cible des « jeunes mères de famille » est reprise dans les plans d'action régionaux tous les ans et apparaît parfois comme cible stratégique pour l'organisation des projets FSE des priorités VI et VII adressées aux chômeurs, inactifs et autres exclus du marché du travail, rien ne garantit que dans le territoire de réalisation d'un projet adressé à cette cible seront mis en place, en parallèle, des projets visant par exemple la création de maternelles. Rien ne garantit, plus généralement, que l'intervention du FSE en faveur des structures de garde de jeunes enfants se fera là où la part de femmes inactives ou au chômage est la plus élevée. Alors que la question de l'emploi féminin, nous l'avons vu dans le chapitre 4 de la partie II, recoupe plusieurs domaines d'intervention publique dont celui des

⁷¹⁹ Il s'agit de la priorité XIX du POKL, également gérée par les régions : elle est consacrée au « développement de l'éducation et des compétences dans les régions ». Une sous-action est notamment consacrée à l'éducation préscolaire, une autre aux initiatives *bottom-up* dans les espaces ruraux (sous-action 9.5), les porteurs de projet étant dans ce cas des petites associations ou bien des groupes d'action locale (GAL). Ces initiatives peuvent très bien s'adresser aux adultes : ainsi avons-nous relevé l'existence d'un projet dédié aux femmes des environs de Grodzisko Dolne, commune rurale proche de Leżajsk en Podkarpackie, visant à les former à l'agrotourisme. Compte-tenu des activités proposées, ce projet aurait très bien pu appartenir à la priorité VI que nous ciblons (« Marché du travail ouvert à tous »).

politiques familiales, les priorités d'action au sein même du POKL sont conduites de façon indépendante, quelle que soit la région.

Le second domaine dans lequel la coordination fait défaut avec l'intervention du FSE est le domaine du développement rural. Dans son examen du Plan de développement national polonais 2007-2013 (*Narodowy Plan Rozwoju*, NPR), T.Grosse rappelle que sous l'effet des injonctions de la Commission européenne et de la prédominance du financement européen dans la réalisation du NPR, les actions liées au développement des espaces ruraux ont été tenues séparées des programmes opérationnels régionaux (Grosse, 2005, p.2). Les premières restent encadrées par la Politique agricole Commune (second pilier) et donc financées par le fonds européen agricole pour le *développement rural* (FEADER), les seconds sont cofinancés par le FEDER. Compte-tenu de l'importance du monde rural dans la plupart des régions polonaises et surtout, des différents profils régionaux en la matière, cette séparation des actions et le maintien d'une logique sectorielle et centralisée dans la politique de développement rural semble totalement infondée.

Depuis la fin des années 1990, l'évolution de la PAC a pourtant témoigné d'une orientation vers la territorialisation, d'où d'ailleurs la création d'un second pilier consacré au développement rural, en 1999 dans le cadre de l'Agenda 2000. Depuis, la politique agricole commune est divisée en deux piliers, le premier étant dédié au soutien à la production agricole (80% du budget), le second portant que le développement des espaces ruraux (20% du budget, financé depuis 2007 par le FEADER). Dans ce cadre, deux logiques ont été mises en œuvre : la première consiste à renforcer la dimension territoriale de la PAC, supposant de mieux utiliser les ressources spécifiques locales, de mieux adapter la production aux besoins locaux, environnementaux et sociaux, et d'encourager le fonctionnement des réseaux de production et de consommation au sein des territoires (Berriet-Sollicec, Trouvé, 2012, p.398). Cela implique que les actions locales et les acteurs territoriaux du secteur soient mieux coordonnées, dans l'objectif de créer une « image cohérente » de l'agriculture dans les territoires (Ibid). Cela suppose également, entre autres, de soutenir les services locaux de proximité, les circuits locaux d'offre et de demande, les catégories d'agriculteurs et d'activités généralement peu aidés mais dont le rôle social et environnemental dans la région peut être important. L'objectif du renforcement de la dimension territoriale de la politique agricole est, enfin, de réduire la dépendance des agricultures locales aux niveaux nationaux et internationaux, ainsi

qu'aux réseaux de concurrence mondialisés (Ibid, p.400)⁷²⁰. Par ailleurs, la territorialisation progressive de la PAC suppose aussi de déssectoriser ce qui jusqu'alors a relevé d'une logique sectorielle : autrement dit, il s'agit d'intégrer une partie de la politique agricole dans une politique générale de développement local et rural, qui s'adresse autant aux non-agriculteurs qu'aux agriculteurs, et encourage la diversification chez ces derniers. Cette dimension s'exprime particulièrement à travers les axes 3 et 4 du second pilier de la PAC, l'axe 3 étant consacré à la « qualité de la vie en milieu rural et [à la] diversification de l'économie rurale », l'axe 4 encadrant les initiatives LEADER. Ces deux axes traduisent un « décloisonnement entre l'agriculture et les autres activités du monde rural » (Ibid, p.404). Le lien avec les actions du FSE dans un pays aussi rural que la Pologne n'est que trop évident.

Pour autant, la politique de développement rural reste chapeauté au niveau central, ce qui se manifeste par l'existence de l'Agence de développement et de modernisation de l'agriculture (ARiMR), institution centrale représentée dans chaque région par une antenne. L'ARiMR gère la mise en œuvre du Programme de développement des espaces ruraux [*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, PROW], dont l'axe 4 consacré aux actions LEADER. Ce dernier est mis en œuvre par les groupes d'action locale (GAL) dans l'objectif est de « rendre actifs » les habitants des espaces ruraux⁷²¹. A ce titre, deux types de projets existent actuellement, visant à construire des stratégies de développement local : l'un soutient la diversification des activités hors de l'agriculture, l'autre le développement des micro-entreprises dans les espaces ruraux. Ainsi, même si le principe de financement n'est pas le même et que les porteurs de projet sont ici uniquement des GAL, les actions sont totalement semblables, en réalité, à celles du FSE, avec lesquelles elles ne sont pourtant pas coordonnées. Sur ce point, c'est sans doute dans la région Podkarpackie que le recoupement et le manque de coordination entre la politique de développement rural et celle du FSE sont les plus criants. Comme nous l'avons souligné précédemment, les termes « rural » et « agricole » sont quasiment confondus dans cette région, mais deux systèmes de projets coexistent, voire donc se recoupent : d'ailleurs, certaines organisations mettant en œuvre des projets de développement rural sous l'égide de l'ARiMR, telles que le Centre de Conseil agricole de Boguchwała (Podkarpackie),

⁷²⁰ Le renforcement de la dimension territoriale de la PAC s'exprime à travers les deux premiers axes du second pilier, le premier étant consacré à « l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestiers », le second à « l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural ».

⁷²¹ Site internet de l'ARiMR, page consacrée à l'axe 4 – LEADER, consultée le 19 mars 2014 : www.arimr.gov.pl.

pour les agriculteurs ou agricultrices souhaitant sortir de l'agriculture mais pas seulement, réalisent aussi ponctuellement des projets du FSE. Sur le papier et concrètement, les actions pour les personnes qui en bénéficient sont du même type (formations, aides à l'entrepreneuriat, conseils, etc.). Seuls changent le mode de financement et l'autorité de gestion pour celui qui organise. De manière générale, les actions soutenant les processus de sortie des petits agriculteurs vers des domaines non-agricoles et celles du FSE, adressées en théorie à des personnes n'ayant pas ou plus de lien avec l'agriculture, ne sont pas coordonnées, quand bien même ces processus sont interdépendants, surtout dans une région comme Podkarpackie. Localement, cela donne l'impression d'une nébuleuse d'actions dans laquelle il est difficile de se retrouver.

Toujours à propos du NPR 2007-2013, T.Grosse écrit :

« [Le NPR] est une collection d'actions sectorielles diverses, se répétant souvent [...]. Il manque une idée [générale] qui gouvernerait la série d'actions énumérées. Prises individuellement, [ces actions] sont généralement justes et importantes pour le développement. Cependant, il n'y a pas d'indication quant à la hiérarchie des objectifs, lesquels sont prioritaires, et lesquels sont complémentaires ou de second ordre. C'est pourquoi, également, tout cela créé un catalogue quelque peu chaotique, dans lequel le lecteur se perd facilement, et qui tente de satisfaire trop d'attentes et de conceptions différentes du développement » (Grosse, 2005, p.5).

Il nous semble que ce constat d'un « catalogue chaotique » d'actions, dans lequel on se perd facilement, vaut aussi pour les actions du FSE en milieu rural.

CONCLUSION

A l'issue de ce chapitre consacré à nos trois régions et à la place qu'elles occupent dans la gouvernance du FSE, celle-ci résultant à la fois de la pression exercée par l'UE et de la marge que l'Etat central est prêt à concéder, nous constatons un paradoxe : les actions cofinancées par le FSE y sont similaires, en dépit de différences prononcées entre régions façonnées par l'histoire. Dans la voïvodie de Podkarpackie, rurale à près de 60%, le poids de la petite agriculture demeure significatif et imprègne aussi bien les parcours individuels que la question de l'avenir du monde rural et donc de la région dans son ensemble. La question de l'emploi féminin intervient dans ce contexte d'évolution de l'agriculture mais aussi de brouillage des pistes entre ce qui relève du rural non-agricole, auquel s'adresse le FSE, et du rural agricole, qui concerne à peu près tout le monde dans les faits mais auquel ne s'adressent pas toutes les actions (ne serait-ce qu'en théorie), et pas les actions du FSE en particulier. Dans cette région, un accent est mis sur les activités

mettant en valeur la production et la culture régionale (agrotourisme, production biologique), conformément à la tradition historique de Podkarpackie dans laquelle les petits paysans, disposant de peu de ressources, ont toujours recherché une seconde activité pour survivre.

Dans la région Zachodniopomorskie, la question de l'emploi féminin dans l'espace rural se pose non pas à l'aune du devenir de la petite agriculture (la région étant majoritairement constituée de grandes exploitations) mais des transformations consécutives à la chute des fermes d'Etat (PGR). Ces transformations se sont traduites par des niveaux très élevés de chômage, avoisinant les 30% dans certains espaces, et de bénéficiaires de l'aide sociale. Les autorités régionales expriment une préoccupation particulière pour la situation sociale dans ces espaces, notamment ceux du centre et de l'est de la région, isolés de tout, et semblent miser sur le tourisme en l'absence d'autres solutions de développement.

Dans la région Łódzkie, la problématique rurale présente des similitudes avec celle de Podkarpackie (agriculture de petite taille essentiellement, chômage caché), d'autant que la région, bien qu'ayant un passé et un potentiel toujours très industriel (concentré à et autour de Łódź et de Bełchatów), est en réalité très rurale : en effet, l'essentiel du territoire est composé de petites ou de moyennes localités. Ici, les possibilités d'emploi pour les femmes restent liées à l'industrie textile, mais aussi désormais à des entreprises de service (entrepôts, centres commerciaux) qui attirent de plus en plus la main d'œuvre rurale environnante. Dans la région Łódzkie, toutefois, comme dans les deux autres cas, le territoire est très hétérogène à tous points de vue, notamment s'agissant des besoins et des possibilités d'emploi.

Malgré le bouleversement introduit par une gestion plus régionalisée du FSE à partir de 2007, le système qui l'encadre est demeuré très centralisé, d'autant que les régions manquent encore d'expérience dans la mise en œuvre des fonds et pour l'élaboration et la conduite de politiques réellement régionales. De ce fait, tout en acquérant plus de responsabilités - qui sans doute à l'avenir renforceront leur poids face à l'Etat - les régions accueillent volontiers l'existence d'un cadre d'action élaboré au niveau central, composé de cibles types et de procédures standardisées, et applicable tel quel à l'ensemble de leur territoire. On retrouve donc des politiques d'emploi identiques dans chaque région (adressant des problématiques différentes), à travers des projets organisés de manière aléatoire et dispersée - sauf dans le cas des services publics de l'emploi et des institutions de l'aide sociale -, et dans tous les cas, sans coordination

avec la politique de développement rural, ou même avec d'autres projets cofinancés par le FSE mais intervenant dans d'autres priorités du programme opérationnel POKL.

Pour l'action en faveur des femmes, cela a plusieurs conséquences : tout d'abord, la cible et la formulation des priorités sont au niveau régional le reflet de ce qui est décidé au niveau national, sans engagement supplémentaire ; ils se traduisent aussi de manière chiffrée, standardisée et bureaucratique, ce qui encourage les porteurs de projet à traiter ces questions de manière rationaliste et stratégique, et par des actions qui tendent à uniformiser les profils, les types d'emploi visés étant très souvent les mêmes d'un projet à l'autre. Malgré tout, cela aboutit à une nébuleuse d'actions d'envergure et de durée diverses. Cette action générale du FSE, à la fois multiforme et identique d'une région à l'autre, n'est pas coordonnée avec d'autres besoins, par exemple les structures de garde d'enfants, pourtant nécessaires en zone rurale. Ceci, quand bien même les jeunes mères de famille sont la cible privilégiée dans les documents régionaux, si d'aventure les femmes sont ciblées.

Plus généralement, une telle organisation du système suscite localement des réponses propres à chaque type d'acteur organisant des actions avec le FSE, et *via* sa propre problématique. Dans le cas des administrations de l'emploi et de l'aide sociale, celle-ci renvoie à la gestion traditionnellement centralisée de leur domaine d'action et donc, au peu d'autonomie dont elles disposent. Dans l'ensemble, l'acteur régional n'a pas encore le poids suffisant pour intervenir dans la relation verticale qui lie l'Etat et chaque échelon infrarégional (*powiaty*, communes). En même temps, au niveau local, chacun peut finalement réagir selon ses façons de faire et ses représentations traditionnelles, et met en place des stratégies de contournement de la contrainte. Ces mécanismes font l'objet des deux chapitres suivants, qui abordent la mise en œuvre du FSE par les acteurs infrarégionaux : administrations publiques de l'emploi et de l'aide sociale d'une part (chapitre II), autres porteurs de projet d'autre part (chapitre III).

Chapitre II : L'intervention du FSE pour l'emploi féminin en milieu rural : dans la logique des acteurs. Administration de l'emploi et de l'aide sociale.

INTRODUCTION

Ce second chapitre et le suivant analysent la mise en œuvre locale du FSE par les différents acteurs impliqués dans les trois régions, Podkarpackie, Łódzkie et Zachodniopomorskie. Notre interrogation porte ici sur la manière dont les différents acteurs se saisissent du FSE, et sur les conséquences que cela implique en termes de politique d'emploi, pour les femmes habitant les espaces ruraux.

Le chapitre précédent a montré que le premier élément impacté par l'intervention du FSE et donc, de l'Union européenne, était le système de gouvernance, en particulier à travers le rapport Etat-régions et en particulier à partir de 2007. C'est en effet avec la seconde période de programmation que les régions acquièrent davantage de poids dans la gouvernance des fonds structurels et du FSE. Elles sont dès lors, rappelons-le, responsables de la mise en œuvre du FSE sur leur territoire pour, au total, 60% du programme opérationnel Capital Humain (POKL). Malgré tout, le système est encore fortement centralisé, ce qui témoigne d'un maintien de l'importance de l'Etat. Celui-ci conserve la main pour l'allocation des fonds entre les régions, mais aussi pour la définition des grandes orientations du programme, les types de projet réalisables et les cibles à viser. En l'absence d'expérience en la matière et parce que traditionnellement, la politique d'emploi suscite moins d'intérêt que d'autres politiques de développement jugées davantage prioritaires (infrastructures, par exemple), les régions, censées élaborer leur propre politique d'emploi régionale (dans l'idée de « régionaliser » les marchés du travail), ne font que reprendre les grandes directives élaborées par le centre. Pour la mise en œuvre du FSE basé sur un ciblage des populations, les autorités régionales n'ont qu'à piocher parmi les catégories existantes pour orienter les concours à projet et les actions conduites sur le terrain. Cette orientation varie d'année en année et les différents concours sont eux-mêmes fixés par les régions avec la fréquence qu'elles souhaitent : ce qui, en termes de gouvernance, constitue une possible marge de manœuvre pour les autorités régionales, tandis que le système est encore très dicté d'en haut ; en termes de

politique, toutefois, cela se traduit par une nébuleuse d'actions organisées de manière très aléatoire sur les territoires infranationaux et de manière non coordonnée, le manque de coordination s'appliquant aussi bien entre priorités du POKL elles-mêmes qu'entre les programmes du FSE et d'autres politiques telles que le développement rural. En termes de politique, par ailleurs, on constate des actions certes dispersées, mais uniformes d'une région à l'autre, car mises en œuvre à partir d'un cadre commun qui ne correspond pas toujours à la réalité locale. La cible « rurale », en particulier, est définie de la même manière dans les documents de programmation tandis que sa signification et son importance diffèrent selon que l'on se trouve dans la région Podkarpackie ou dans la région Zachodniopomorskie par exemple. Quant aux actions pour les femmes, elles subissent également le même sort : reprise des orientations et des cibles définies au niveau national, elles-mêmes résultant d'une adaptation des règles européennes ; grille de mesures uniforme dans chaque région. L'intérêt porté par les autorités régionales à la cible « femmes », combinée au rural ou non, reflète également celui des autorités nationales au moment de la reprise de l'acquis communautaire avant 2004 : à savoir, un engagement limité et principalement « de façade ». En final, la région n'encourage pas particulièrement l'action en faveur des femmes, autrement que par le jeu du ciblage dans les projets ou le contrôle du respect du *gender mainstreaming*, ce dernier étant de l'ordre de la rhétorique et du chiffre.

Dans un contexte qui demeure encore sous la dépendance de l'Etat, et où la région dispose encore de peu d'expérience du FSE pour réellement élaborer une politique propre à son territoire, les acteurs infranationaux réagissent eux-mêmes selon leur propre logique. Il convient cependant de distinguer deux types d'acteurs : les premiers sont les administrations publiques d'une part, qui sont localement les institutions traditionnelles agissant dans le domaine de l'emploi (bureaux du travail, PUP) et de l'aide sociale (centres d'aide sociale, OPS). PUP et OPS, présents respectivement dans chaque *powiat* et dans chaque commune, demeurent les institutions de référence pour la population locale. Ils se situent également au cœur de l'action du FSE et c'est pourquoi notre expérience empirique nous a conduit à chaque fois vers ces institutions. Durant la période 2007-2013, plus précisément à partir de 2008, PUP et OPS réalisent tous un projet dit « système » (*projekt systemowy*), projet

renouvelable tous les ans⁷²², qui, tout en respectant les critères du FSE, s'insère dans l'action habituelle de ces institutions. Ces projets sont menés sous l'égide du Bureau du travail régional (WUP), qui chaque année, alloue des ressources à chaque PUP ou OPS et en fixe les principes de réalisation, qui sont communs d'un côté à tous les bureaux du travail, de l'autre à tous les centres d'aide sociale.

A côté de ces institutions agit (second type d'acteurs), de manière irrégulière car aléatoire, tout un ensemble de porteurs de projet qui peuvent tout aussi bien être des collectivités (communes, starosties), des associations, fondations ou organisations non gouvernementales (ONG) - notamment sensibles à la question des femmes -, des entreprises, agences de développement régional, incubateurs, centres de formation privés, etc. Leur présence en tant que porteurs de projet dépend des concours lancés par le WUP et du fait qu'ils aient remporté ce concours, mais aussi et surtout de l'initiative de chacun de candidater. Malgré tout, ce second type d'acteurs, de par l'intervention du FSE, vient perturber la gouvernance traditionnelle de l'emploi au niveau local, c'est-à-dire le rôle des PUP, du reste déjà mis en concurrence par les centres d'aide sociale, également sous l'effet du FSE.

L'objectif premier de ces deux chapitres successifs consacrés à la mise en œuvre du FSE est donc de montrer comment la gouvernance de l'emploi se recompose ainsi sous l'effet du FSE. Autrement dit, le poids des « institutions », à savoir les ressources et les contraintes qui pèsent sur les acteurs, y compris celles fournies par le FSE, est ici le plus déterminant. C'est lui qui modèle l'action des différents acteurs en faveur de la cible qui nous intéresse ici, les femmes des milieux ruraux (ou plutôt la double cible que sont d'un côté, les femmes, et de l'autre les habitants ruraux). Rappelons que d'après Hassenteufel (2008), les ressources à disposition d'un acteur (auxquelles on peut ajouter les contraintes) déterminent son « espace des possibles » et conditionnent les stratégies qu'il va éventuellement envisager (Hassenteufel, 2008, p.106).

Le FSE va fournir à chaque acteur un certain nombre de contraintes et de ressources (financières principalement) qui vont susciter de sa part une certaine réaction, en

⁷²² D'après le document présentant les principes des projets système menés par les bureaux du travail dans le cadre du POKL, datant de 2012, la réalisation de ces projets ne pourra se prolonger au-delà du 30 juin 2015 (Ministère du développement régional. *Projekty systemowe powiatowych urzędów pracy w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* [Projets système des bureaux du travail des *powiaty* dans le cadre du programme opérationnel Capital Humain], Varsovie, 1^{er} janvier 2012, p.2.

fonction de son existant et des problématiques qui lui sont propres. Nous pensons que le poids du facteur ressources/contraintes est le plus fort dans le cas des acteurs publics ici étudiés, et particulièrement des bureaux du travail (les PUP), et que ceci engloutit totalement l'action en faveur des femmes. Compte-tenu de l'organisation centralisée de ces institutions très dépendantes du niveau national pour leur fonctionnement, cette observation vaut pour les trois régions étudiées, bien qu'il y ait quelques nuances. Le poids des « institutions » est également déterminant chez les autres porteurs de projet, quels qu'ils soient, et même s'il impacte moins le résultat final - les actions pour les femmes - que dans le cas des PUP et des OPS. Tout d'abord, parce que les capacités des porteurs de projet sont souvent plus larges ; ensuite, parce que la façon dont les projets FSE sont conçus les favorisent ; et enfin, parce que pour la plupart, les porteurs de projet autres que les administrations publiques sont indépendantes de l'Etat. A travers ce constat de la prédominance du facteur institutionnel chez les acteurs de la mise en œuvre du FSE et particulièrement dans le cas des PUP et des OPS, c'est en effet le rôle et la place de l'Etat qui sont à nouveau questionnés.

Par ailleurs, le second objectif de ces chapitres est de montrer qu'en dehors des institutions, les « idées » agissent également comme filtre à la reconnaissance du problème et de la cible, et donc, conditionnent les actions. Ces idées se rapportent, entre autres, à la clientèle des administrations de l'emploi et de l'aide sociale, mais aussi à celle des autres projets et aux femmes en particulier. Ici, comme on l'a déjà entrevu, les régions se différencient.

Enfin, le dernier objectif est d'évoquer l'action collective qui se forme autour du FSE. Celle-ci s'avère limitée, et ne permet donc pas de contrebalancer l'importance du facteur institutionnel et des croyances, ni l'organisation hiérarchique du système évoquée dans le chapitre précédent. Elle est du reste difficile à évaluer précisément, tant les actions sont éparpillées sur le territoire de chaque région. L'ensemble de ces considérations témoignent de la difficulté des normes européennes de s'implanter en elles-mêmes, autrement dit de supplanter les coutumes et les façons de faire traditionnelles.

Dans ce premier chapitre et après avoir exposé quelques chiffres généraux, nous abordons la manière dont l'intervention du FSE bouleverse les acteurs publics traditionnels que sont les bureaux du travail et les centres d'aide sociale (I), les

premiers se trouvant affaiblis, les seconds renforcés, le tout dans une relation de constante dépendance à l'égard de l'Etat. Dans un second temps (II), nous examinons l'impact que produit ce bouleversement du système traditionnel sur la politique menée en faveur des femmes, par ces mêmes acteurs (PUP et OPS), à l'aune, notamment, des diverses représentations dont ils témoignent à l'égard de leur clientèle.

Femmes et habitants ruraux dans les projets du FSE

L'action en faveur de l'emploi des femmes intervient de deux manières : soit sous la forme de projets directement adressés aux femmes, soit sous la forme de projets ouverts aux hommes comme aux femmes, en vertu du principe de *gender mainstreaming*, mais dans lesquels, la plupart du temps, et dans les priorités que nous avons ciblées, les priorités VI et VII du POKL, les femmes sont prédominantes.

En effet, entre 2007 et 2011 elles ont représenté en moyenne 60% des bénéficiaires de la priorité VI, et 70% de la priorité VII⁷²³. En 2013, les femmes constituent respectivement 63% et 67% de ces deux priorités régionales⁷²⁴. Rappelons que la priorité VI du POKL (« Marché du travail ouvert à tous ») s'adresse aux personnes inscrites au registre du chômage des bureaux du travail (PUP) ou qui sont inactives, ou encore, qui souhaitent créer leur propre entreprise, tandis que la priorité VII (« Promotion de l'intégration sociale ») s'adresse notamment aux bénéficiaires de l'aide sociale, c'est-à-dire à la clientèle des centres d'aide sociale (OPS), dans laquelle les femmes sont les plus nombreuses.

Globalement, les statistiques concernant les femmes dans les projets FSE en moyenne dans tout le pays sont cohérentes avec le diagnostic posé dans le chapitre 4 de la partie II : les femmes des projets FSE sont plutôt jeunes (dans la priorité VI, par exemple, 47% des femmes ont entre 25 et 49 ans, et 42% moins de 25 ans), et d'ailleurs de manière générale les projets semblent attirer ou privilégier principalement une clientèle jeune, c'est-à-dire employable⁷²⁵ ; les femmes présentes dans les projets sont plus éduquées que les hommes, la part de celles ayant fait des études supérieures étant plus élevée, ce qui témoigne de leur difficulté à obtenir un

⁷²³ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.38.

⁷²⁴ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.20.

⁷²⁵ 43% des personnes en âge productif participant aux projets des priorités VI à VIII du POKL ont moins de 30 ans en 2011 (Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.40).

emploi malgré les diplômes atteints ; une partie des femmes participant aux projets a au moins un enfant à charge, en particulier chez les femmes de la priorité VII dont 18% sont concernées, contre 6% des hommes ; une part importante des femmes, par ailleurs, est au chômage de longue durée (28% dans le cas de la priorité VI) ; dans la priorité VII, en outre, près d'un tiers des bénéficiaires féminines sont inactives, c'est-à-dire exclues du marché du travail. Enfin, près de la moitié des bénéficiaires viennent d'un milieu rural, où l'accès des femmes à l'emploi est encore plus restreint.

Caractéristiques des bénéficiaires des projets FSE (priorités VI et VII), au 30 juin 2011

		PRIORITE VI			PRIORITE VII		
		F	H	Total	F	H	Total
Age	< 14 ans	0%	0%	0%	1%	2%	2%
	15-24 ans	42%	40%	42%	21%	33%	25%
	25-49 ans	47%	47%	47%	59%	43%	54%
	50-64 ans	11%	13%	12%	17%	20%	18%
	< 65 ans	0%	0%	0%	1%	1%	1%
Education	Abs.	0%	0%	0%	1%	2%	1%
	Primaire	8%	13%	10%	22%	26%	23%
	Collège	2%	5%	3%	8%	14%	10%
	2 ^{ème} cycle secondaire	56%	62%	58%	37%	39%	38%
	Post-bac	10%	6%	9%	13%	8%	11%
	Supérieure	23%	15%	20%	19%	11%	17%
Ayant un enfant à charge		7%	3%	5%	18%	6%	14%
Venant d'un milieu rural		44%	44%	44%	48%	42%	46%
Statut avant le projet	Chômage	90%	92%	91%	41%	36%	40%
	Inactivité	7%	5%	6%	31%	46%	36%
	Emploi	2%	2%	2%	21%	15%	19%
	Non renseigné	2%	0%	1%	7%	4%	6%
	Chômage de longue durée	28%	21%	25%	12%	21%	15%
	Etudes	1%	1%	1%	23%	16%	21%

Source : Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.39.

Les habitants ruraux sont également surreprésentés dans les projets du FSE, puisqu'ils représentent entre 40% et 45% des participants, soit plus que le taux de population rurale enregistré dans le pays (39% en 2012). Suivant les régions, cette participation des ruraux est plus ou moins élevée cependant : compte-tenu du poids qu'y représente l'espace rural, c'est dans les voïvodies du sud-est du pays, telles que Podkarpackie, que la part de ruraux dans les projets FSE est la plus élevée.

Part des habitants ruraux dans les projets du FSE et taux de chômage rural en 2012-2013

Voïvodies	Taux d'habitants ruraux dans les projets FSE (2013)	Taux de population rurale (2012)	Part des ruraux parmi les chômeurs (2013)
Lubelskie - <i>Région de Lublin</i>	58,2%	53,6%	47,7%
Małopolskie - <i>Petite Pologne</i>	53,6%	51,1%	48,3%
Podkarpackie - <i>Basses-Carpates</i>	52,3%	58,7%	57,7%
Świętokrzyskie - <i>Sainte-Croix</i>	47,3%	55,1%	46,5%
Wielkopolskie - <i>Grande Pologne</i>	44,9%	44,5%	47,6%
Podlaskie - <i>Podlachie</i>	44,3%	39,7%	25,5%
Warmińsko-Mazurskie - <i>Varmie-Mazurie</i>	41,7%	40,7%	38,0%
Kujawsko-Pomorskie - <i>Cujavie-Poméranie</i>	41,3%	39,8%	41,5%
Mazowieckie - <i>Mazovie</i>	38,4%	35,8%	41,3%
Pomorskie - <i>Poméranie</i>	38,0%	34,6%	40,6%
Zachodniopomorskie - <i>Poméranie occidentale</i>	36,2%	31,2%	36,2%
Lubuskie - <i>Région de Lubusz</i>	34,4%	36,7%	32,5%
Łódzkie - <i>Région de Łódź</i>	34,1%	36,4%	31,7%
Dolnośląskie - <i>Basse-Silésie</i>	31,8%	30,4%	32,3%
Opole	29,6%	47,8%	42,1%
Śląskie - <i>Silésie</i>	24,9%	22,4%	21,7%

Source : Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.25 ; Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en 2014.

1. FSE ET ACTEURS PUBLICS LOCAUX : LE SYSTEME TRADITIONNEL DE L'EMPLOI BOULEVERSE

Cette partie aborde la conséquence de l'intervention du FSE sur les acteurs publics locaux traditionnels. Traditionnellement, la gouvernance locale, en effet, est dominée par le bureau du travail du *powiat* et les centres d'aide sociale communaux (OPS), chaque institution étant régie par une certaine logique d'action et un système de ressources/contraintes hérité des années 1990, par la manière dont chacune a été créée et dont chacune a évolué. Avant l'intervention du FSE, dans l'emploi, cependant, c'est le PUP qui détient la prérogative, tandis que l'OPS « récupère » ceux qui en sont exclus, en particulier les chômeurs de longue durée. Si donc PUP et OPS se « partagent » la population au chômage, seuls les PUP organisent des actions destinées à faire revenir ces personnes dans l'emploi, même si de manière générale c'est une logique passive de traitement du chômage qui prédomine. Dans les centres d'aide sociale, seule existe la forme passive de traitement de la clientèle : l'OPS n'organise pas de mesures actives de retour à l'emploi, par exemple. Vis-à-vis de la clientèle, il se contente d'exiger de celle-ci qu'elle s'enregistre au PUP, dans le cadre des contrats sociaux essentiellement.

Le FSE vient perturber la donne : d'un côté, les PUP, qui se trouvent sous contraintes financières depuis l'origine, ont l'opportunité de gagner plus de fonds, opportunité dont certains se saisissent mais pas forcément. En même temps, l'intervention du FSE s'insère dans le système traditionnel qui les relie fortement à l'Etat, et renforce même

ce système. En effet, l'Etat ne réduit pas sa mainmise sur les PUP, bien au contraire : la mise en œuvre du FSE est l'occasion pour l'Etat de renforcer sa centralité ou de réaffirmer son rôle. Ceci à travers plusieurs mesures, que sont la réduction des fonds accordés aux PUP, l'impératif de qualité et d'efficacité des effectifs (règlement sur la standardisation) et la surcharge bureaucratique, cette dernière s'appliquant aussi à l'aide sociale. Face à cela, les PUP cherchent les différentes marges de manœuvre possibles.

On assiste donc à la continuité d'une pratique engagée dès les années 1990, à savoir la mise sous tension voire l'affaiblissement du PUP et le renforcement de sa dépendance à l'égard de l'Etat. A l'inverse, mais toujours dans la continuité d'une pratique engagée durant la décennie postcommuniste, le niveau communal voit son rôle renforcé dans le système, puisque les OPS (et les communes) peuvent désormais concurrencer les PUP sur leur terrain en organisant eux aussi des projets cofinancés par le FSE. On en revient à la dynamique de « décharge » des missions sur les communes (le local), toutefois les centres d'aide sociale semblent plutôt bien s'en accommoder : le FSE leur fournit des possibilités financières et matérielles dont ils manquent traditionnellement, de ce fait certains manifestent une ambition ou un souhait de faire davantage, quand bien même ils sont déjà surchargés de missions. Dans le cas des OPS, donc, la marge de manœuvre s'agrandit, même si les projets sont de faible envergure et brassent peu de population chacun. Dans leur cas comme dans celui des PUP, cependant, la dépendance à l'Etat continue de s'exprimer, principalement à travers la contrainte bureaucratique. De ce point de vue également, le FSE permet au centre de renforcer son autorité en maintenant les dépendances verticales.

Les paragraphes qui suivent présentent en détail les modalités des changements affectant les deux types d'acteurs, bureaux du travail (PUP) dans un premier temps, centres d'aide sociale (OPS) dans un second temps.

1.1. Le cas des bureaux du travail (PUP) : des opportunités financières aux restrictions

1.1.1. La problématique du PUP : une double tension héritée des années 1990 et renforcée par l'adhésion à l'UE

Nous avons présenté dans le chapitre 1 de la partie II la manière dont la politique d'emploi a été construite en Pologne à partir de 1989, politique dont les PUP sont désormais les premiers acteurs et aussi les acteurs les plus locaux, au sein des services publics de l'emploi (SPE), qui la mettent en œuvre. Ces institutions, récentes sous leur forme actuelle (les PUP ont été mis en place en 2000), portent en elles les tensions qui ont animé la politique d'emploi, à l'instar de la politique sociale dans son ensemble, depuis le début des années 1990 et jusqu'à nos jours.

Ces tensions résultent d'un côté, du choix d'une optique néolibérale fait par les autorités polonaises dès la chute du communisme, et qui s'agissant de la politique d'emploi, sera conforté par le processus d'adhésion à l'Union européenne ; ce choix suppose l'adoption d'un certain nombre de mesures affectant aussi bien la gouvernance de l'emploi, les acteurs de l'emploi eux-mêmes (administrations principalement), que les actions entreprises à l'égard de la clientèle (les chômeurs) ou les représentations qui l'entourent. Dans le premier cas, l'adoption du référentiel de marché dans la politique d'emploi (Muller, 2005) se traduit par le retrait général de l'Etat en faveur de nouveaux acteurs (politique de *retrenchment*), qu'il s'agisse de recourir à des acteurs privés (externalisation) - par opposition aux acteurs publics de l'emploi -, ou de faire appel à la société civile ou aux familles. En termes de gouvernance, donc, la transformation de la politique d'emploi dans un sens plus conforme au référentiel néolibéral se traduit par un mouvement d'hybridation des acteurs de la mise en œuvre, intervenant par ailleurs à des échelons plus locaux et plus proches des besoins que les échelons prévalant jusqu'alors. En théorie, ces différents acteurs agissent en formant divers partenariats. Pour les services publics locaux de l'emploi, en pratique, ce changement induit une redéfinition de leur rôle et la nécessité de trouver leur place dans ce nouveau système de gouvernance publique-privée.

Dans le second cas – l'impact sur les acteurs eux-mêmes – la transformation de l'action publique de l'emploi suppose de moderniser les institutions publiques qui la mettent en œuvre, en insistant sur la qualité de fonctionnement, l'efficacité des

actions, et en plaçant sur elles des contraintes de résultat. Sur le troisième point – mesures adressées aux chômeurs –, il s’agit de délaissier le plus possible les formes passives de traitement du chômage (en restreignant l’accès aux compensations financières, principalement), afin de rendre prioritaires les mesures actives qui orientent vers l’emploi, qu’il s’agisse de formations, de dispositifs d’incitation au retour à l’emploi (ou *recommodification*, par exemple *via* les formes flexibles de travail), ou d’incitation à l’activité, par le biais de l’entrepreneuriat notamment. Dans tous les cas, l’enjeu est de rendre le travail attrayant pour les personnes sorties du marché de l’emploi. Cet attrait se joue aussi sur le plan financier (*making work pay*) : le travail doit être rentable pour les personnes qui en disposent, et plus avantageux que la perception de minima sociaux. Outre le passage d’une logique passive à une logique d’activation, la politique d’emploi, dans un souci d’efficacité, s’appuie sur un ciblage des populations les plus dans le besoin, et/ou les plus susceptibles de produire des effets. Nous rejoignons ici le quatrième et dernier aspect, celui des représentations. En effet, le ciblage de certaines catégories de population, de même que la contrainte d’efficacité et de résultat placée sur les acteurs de la mise en œuvre, se traduit par une priorité accordée aux plus employables, au détriment des non ou des moins employables, relégués vers d’autres sphères comme celle de l’aide sociale. D’autant qu’à cela s’ajoute l’idée de responsabilité individuelle et d’auto-prise en charge, qui renforce le sentiment de culpabilité des personnes exclues de l’emploi ou qui ne parviennent pas à y revenir par elles-mêmes. L’idée de responsabilisation se traduit en outre par la création de parcours individuels dans le cadre des politiques actives (individualisation des actions).

La Stratégie européenne pour l’emploi (SEE) puis la Stratégie de Lisbonne, dans leurs objectifs, ont repris l’ensemble de ces éléments : activation (formation tout au long de la vie), incitation à l’activité (création d’entreprise), *making work pay*, ciblage, développement de services personnalisés pour les chômeurs, flexibilité, sécurité et qualité des emplois, multiplication des acteurs et des niveaux d’intervention, partenariats, développement des territoires et réduction des inégalités territoriales.

De même, les divers documents encadrant la politique d’emploi polonaise ont suivi cette logique, en particulier la loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l’emploi et les institutions du marché du travail, qui encadre entre autres l’activité des PUP, ainsi que les programmes pluriannuels pour l’emploi réalisés à partir de 2000 - Stratégie

nationale pour la croissance de l'emploi et le développement des ressources humaines 2000-2006, Stratégie nationale de l'emploi 2007-2013 -, ou encore les programmes opérationnels encadrant l'intervention du FSE : programme opérationnel sectoriel Développement des ressources humaines (SPO RZL) 2004-2006, programme opérationnel Capital Humain (POKL) 2007-2013. La mise en œuvre du FSE, partant, renforce la pression exercée sur les acteurs en faveur du respect des orientations de la SEE, notamment sur les PUP.

Ces derniers se trouvent confrontés à la reprise des normes européennes et à l'ensemble de ces contraintes de fonctionnement, de coopération, d'efficacité, de mise en place de mesures actives, etc., plus encore que n'importe quel autre acteur intervenant dans le cadre du FSE désormais. En effet, alors que les acteurs non publics sont soumis principalement à la documentation de concours du FSE et donc, sont orientés par le programme opérationnel en vigueur, les activités des PUP dans ce sens sont inscrites dans la loi.

En même temps, l'avancée vers la transformation de l'action publique de l'emploi et la reprise des normes européennes s'est trouvée entravée, dès le départ, par les spécificités nationales en termes structurels, institutionnels et « culturels » (représentations). Il s'agit du second aspect des tensions qui animent la politique d'emploi polonaise depuis le début des années 1990, et que l'institution PUP personnifie tout-à-fait. En effet, l'orientation néolibérale choisie par les autorités au lendemain du communisme s'est heurtée à l'explosion du chômage et de la pauvreté, phénomènes nouveaux et massifs qu'il fallait tout à la fois définir, mesurer et traiter. Ces derniers ont imposé un traitement d'urgence sous forme de compensations financières, autrement dit de mesures passives à l'égard des chômeurs. Même corrigée et restreinte avec le temps, la logique passive de traitement du chômage a persisté tout au long de la décennie à l'image de l'importance du phénomène. En parallèle, le système institutionnel de la politique d'emploi nécessitait d'être construit. Il a donc reposé initialement sur des institutions elles-mêmes mises en place dans l'urgence, directement sous l'égide de l'Etat, et fonctionnant de manière bureaucratique, peu performante, manquant de ressources humaines et financières et dépassées par la dégradation de la situation environnante. Dans ce contexte, les fonctions basiques des bureaux du travail – enregistrement des chômeurs et versement des allocations – ne pouvaient que prédominer. Suite à la réforme du territoire de 1998 et la création des régions et des *powiaty*, ces derniers deviennent

l'échelon de référence pour l'application des mesures d'emploi, le rôle des PUP étant précisé par la loi de 2004 qui comme nous l'avons souligné, reprend les différents éléments de la politique d'emploi européenne. Outre une redéfinition de leurs actions, la responsabilité des PUP s'élargit, l'ensemble de leurs activités relevant désormais de leurs missions propres, tandis qu'auparavant une part de leurs missions était déléguée par l'Etat et faisait donc l'objet d'un financement du budget central. En matière de financement, justement, la décentralisation de la politique d'emploi a des effets négatifs sur les PUP, car elle s'accompagne d'un retrait total de l'Etat, qui se retire aussi du Fonds du travail, c'est-à-dire du fonds finançant les mesures actives et passives des SPE. Dans les faits, les collectivités et en particulier le *powiat* en matière d'emploi ne disposent que d'une très faible marge de manœuvre. L'allocation des ressources aux PUP est décidée aux échelons supérieurs, tandis que les dépenses du Fonds du travail sont fixées par la loi. En final, les PUP sont très dépendants d'institutions extérieures pour leur existence et leur fonctionnement.

Au moment où commence à intervenir le FSE, les PUP sont donc déjà des institutions supportant une double pression : celle de développer des politiques actives et d'incitation à l'emploi – ce qui suppose de modifier leur comportement initial - et de reprendre les normes européennes, dont celles relatives à l'emploi féminin, dans un contexte national qui les affaiblit et une situation d'incertitude financière. A cette double pression s'ajoutent des contraintes liées aux marchés locaux du travail et au comportement des chômeurs, sur lesquelles nous reviendront, et sur lesquelles – à l'instar des autres acteurs – les PUP ont peu de prise. Ce manque de prise sur leur clientèle ne fait d'ailleurs que renforcer les représentations qui l'entourent, sur la base du clivage « chômage subi » (donc légitime) vs « chômage choisi » (coupable).

Le paragraphe suivant s'intéresse aux effets du FSE sur les PUP, dans le cadre de l'évolution de l'action publique de l'emploi. Ces effets s'appréhendent au prisme de la relation qui lie les PUP à l'Etat : en effet, l'intervention du FSE, si elle représente une opportunité financière certaine pour les PUP, permet également à l'Etat de renforcer son emprise et donc la dépendance de ces institutions à son égard. La centralité de l'Etat est ainsi renforcée à la fois de manière financière (réduction des fonds), de manière juridique (règlement de loi portant sur un niveau standard d'effectifs) et par l'intermédiaire de la bureaucratie. Compte-tenu que l'essentiel de

ces changements intervient durant la seconde période de programmation, cette analyse s'appuie sur la période 2007-2013.

1.1.2. Intervention du FSE et dépendance des PUP envers l'Etat

L'évolution de la gouvernance de l'emploi et le retrait de l'Etat, qui se sont accélérés au début des années 2000, n'ont pas rendu les PUP plus autonomes financièrement. De manière générale donc, dans le contexte de manque de ressources financières qu'ils subissent, les fonds du FSE apparaissent pour les bureaux du travail, à première vue, une importante manne financière. Les projets système, qu'ils organisent chaque année, permettent un plus grand nombre d'actions allant dans le sens des mesures actives du marché du travail. Par ailleurs, les PUP et leurs effectifs peuvent eux-mêmes être l'objet d'un projet cofinancé par le FSE et destiné à améliorer le fonctionnement de l'institution⁷²⁶. La plupart des PUP bénéficient de ce projet qui dans l'ensemble, est perçu de manière positive, comme le relève la dirigeante du PUP de Poddębice, dans la région Łódzkie :

« Cela a changé en mieux. Parce que nous réalisons un projet 6.1.2, où il y a la possibilité d'embaucher des salariés dans le bureau du travail, pour le service direct aux chômeurs. Nous bénéficions de cela depuis trois ou quatre ans déjà [...]. Nous le réalisons et le réaliserons jusqu'à la fin 2013, car tel est le contrat. Cela donne des résultats mesurables, parce que j'emploie trois personnes et que je soulage mon budget, car les ressources [du FSE] servent aux rémunérations, aux formations pour les personnes [du PUP]. En plus de cela, c'est peut-être moins mesurable, mais nous savons désormais ce que c'est. Nous avons appris, nous avons une bonne connaissance de tout cela. Nous sommes satisfaits d'une manière générale »⁷²⁷.

En même temps, cet apport renforce la dépendance des PUP envers les ressources extérieures, en l'occurrence du FSE. Or, entre 2010 et 2011, les bureaux du travail sont confrontés à une baisse drastique des fonds du FSE dans leurs projets système, ainsi que de ceux du Fonds du travail. Alors que la période de programmation du POKL n'est pas achevée, c'est ainsi tout leur mode de financement qui se trouve menacé. Ces coupures, décidées au niveau central, place les PUP dans une situation de grande incertitude pour l'avenir. Elles sont une nouvelle preuve des limites de la politique de décentralisation et du maintien d'une forte dépendance des administrations locales à l'égard du centre. Tous les PUP étant concernés, dans les trois voïvodies rencontrées, on peut légitimement penser que les témoignages les plus

⁷²⁶ Il s'agit des projets 6.1.2 du POKL : « Soutien aux bureaux du travail des *powiaty* et des voïvodies pour la réalisation de leurs missions envers l'activation professionnelle des personnes au chômage dans la région ».

⁷²⁷ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

fournis à ce sujet, relevés dans la voïvodie Łódzkie fin 2011, concernant également les autres régions.

Valeur du projet système (en zlotys) dans certains PUP de l'échantillon, 2008-2011

	PUP	Powiat	2008	2009	2010	2011
Podkarpackie	Ustrzyki Dolne	<i>Bieszczadzki</i>	1.338.100	1.507.900	2.156.800	879.000
	Brzozów	<i>Brzozowski</i>	3.833.300	6.188.000	5.652.500	2.251.000
	Krosno	<i>Krośniński</i>	4.613.400	7.049.200	7.200.400	2.830.000
	Lesko	<i>Leski</i>	1.470.500	1.772.700	1.880.200	1.014.000
ZP	Myślibórz	<i>Myślibórzki</i>	-	-	-	-
	Wałcz*	<i>Wałecki</i>	1.726.200	2.295.200	2.246.800	1.214.800
Łódzkie	Kutno	<i>Kutnowski</i>	-	-	-	-
	Piotrków Trybunalski	<i>Piotrkowski</i> <i>Piotrków Tryb.</i>	3.907.746	6.600.700	6.395.300	2.467.700
	Poddębice	<i>Poddębicki</i>	-	-	-	-
	Rawa Mazowiecka	<i>Rawski</i>	-	-	-	-
	Sieradz	<i>Sieradzki</i>	3.923.700	6.384.589	6.193.100	-
	Skierniewice	<i>Skierniewicki</i> <i>Skierniewice</i>	-	-	-	-
	Wieluń	<i>Wieluński</i>	-	3.210.401	3.241.650	1 344 601

*Taux de financement du projet (ressources du Fonds du travail à disposition de la voïvodie).

Source : <http://pokl.wup-rzeszow.pl> (listes des contrats de financement des projets 6.1.3 2008-2011), sites internet des différents PUP.

Ces coupures de fonds expliquent que le financement de leurs actions soit devenu chez les dirigeants des PUP leur principale source de préoccupation, la réduction ayant parfois atteint 60% des fonds versés l'année précédente. Dans les *powiaty* ruraux, isolés géographiquement et dont le marché du travail est très limité, cette réduction des fonds est vécue de manière particulièrement délicate :

« [...] L'an dernier, pour les formes actives de lutte contre le chômage, nous avons dépensé environ dix millions, et cette année trois [...]. L'affaire est la même avec le FSE, également moins de fonds. Egalement de 30% par rapport aux années précédentes [...]. De ce fait la situation sur le marché du travail empire malheureusement. Nous le remarquons, et particulièrement là où peu d'emplois sont créés, dans des espaces comme le nôtre »⁷²⁸.

Globalement, la baisse des fonds du FSE et du Fonds du travail suscite, chez les interlocuteurs rencontrés (dirigeant(e)s des PUP), des propos témoignant d'un sentiment d'impuissance et de la nette dépendance des bureaux à l'égard des autorités supérieures, le plus souvent l'Etat. Les propos suivants illustrent l'idée, sensible chez les dirigeants des PUP à l'époque, que les coupures ont été imposées d'en haut,

⁷²⁸ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011. Le *powiat* poddębicki, auquel il est fait référence ici, est rural à près de 75%.

comme d'une manière générale les orientations à prendre, et ce, alors que les fonds seraient disponibles :

« Il y a une réserve aussi dans notre Ministère. Et de cette réserve il y avait aussi une part de fonds à utiliser pour certains groupes comme les plus de 45 ans, car tout cela est décidé dans des plans nationaux, des stratégies. Tout est [élaboré] en haut, et va vers le bas : les directives, de quel groupe nous nous occupons... Il s'agit aussi, un peu, de s'adapter à la politique de l'Union européenne, quand nous recevons de l'argent pour le soutien aux jeunes, aux plus de 45 ans... »⁷²⁹.

[Pourquoi de telles coupures dans les ressources ?] « Peut-être la crise financière, au niveau global... Cependant, vous savez, ce sont des affaires, comme on dit, qui se jouent au niveau central, des affaires politiques, que je ne souhaite pas aborder... [...] Ces fonds du Fonds du travail [...] n'ont pas afflué vers nous, mais ils sont quelque part là-bas chez le ministre des Finances, ils reposent [...] »⁷³⁰.

Dans tous les cas, on assiste bien à une continuité des pratiques engagées dans les années 1990 et 2000, à savoir d'une part le retrait de l'Etat dans le financement des services publics de l'emploi, le FSE prenant le relai ; et d'autre part, le maintien de l'emprise de l'Etat sur le système, par la fixation des montants alloués du FSE, pratique qui renforce la dépendance des PUP à son égard.

1.1.3. Concurrence horizontale sous l'effet du FSE

En parallèle de la dépendance financière des PUP à l'égard du centre qui finalement ne fait que se poursuivre avec le FSE, les PUP sont confrontés à un bouleversement de la gouvernance locale de l'emploi. En effet, l'un des changements majeurs suscités par l'intervention du FSE à partir de 2007 dans la politique d'emploi est l'élargissement du nombre d'intervenants, sur la base de concours lancés par le bureau du travail régional, le WUP. Or, du fait de la multitude et de la fréquence des concours à projets, de nombreux acteurs fournissent désormais des formations, des conseils ou des aides à la création d'entreprise pour les sans-emploi, et notamment pour la clientèle du PUP. Localement, le FSE introduit bien un mouvement d'hybridation des acteurs, même si beaucoup n'agissent que ponctuellement et de manière aléatoire. Il introduit donc a priori plus de choix, pour les personnes sans emploi, de se réorienter vers celui-ci ou de se requalifier. Même si le PUP demeure localement l'institution de référence, il se voit désormais concurrencé par d'autres organismes qui éventuellement peuvent accaparer sa clientèle et lui fournir des services de meilleure qualité. Dans ce cadre, le projet système – dans certains bureaux du moins – apparaît comme trop limité en termes de contenu et de mode de

⁷²⁹ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011.

⁷³⁰ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

fonctionnement, ceux-ci étant encadrés par la loi⁷³¹, comme toutes les missions des PUP. En final, d'après les acteurs eux-mêmes, le projet système ne permet pas une prise en charge aussi souple et complète que les projets réalisés par voie de concours.

Pour autant, face à cette situation de dépendance verticale renforcée et de concurrence horizontale créée par le FSE, les bureaux du travail ne sont pas dénués de marge de manœuvre. Ils peuvent eux-mêmes concourir dans les appels à projet lancés par les WUP, qui sont également ouverts aux services publics de l'emploi.

1.1.4. Stratégies de réponse

Plusieurs PUP se saisissent ainsi de cette opportunité de concourir pour organiser d'autres projets FSE, leur permettant de compléter leurs actions et de contourner les contraintes imposées par le système traditionnel. Même s'il est difficile d'avoir une vue générale de ces comportements, ils témoignent de potentielles marges de manœuvre locales, par l'intermédiaire du FSE.

Parmi nos trois régions d'analyse, on relève qu'en Zachodniopomorskie certains PUP ont adopté cette stratégie durant les premières années de la période de programmation, en 2008-2009. Il s'agit alors d'une réaction au mouvement de concurrence engendré par le FSE mais aussi aux contraintes de ciblage et d'efficacité imposées par le WUP ces années-là dans les projets système⁷³². Ces contraintes limitent la marge de manœuvre des PUP, d'où l'envie d'élargir leur action via le système des concours. L'un des PUP de notre échantillon organise notamment un projet pour les femmes. Comme nous le verrons par la suite, la cible « femmes », alors fixée comme critère stratégique dans la région, augmente les chances d'être sélectionné et donc de recevoir des fonds du FSE, suscitant des comportements opportunistes.

Un même mouvement d'élargissement des actions se produit dans la région Łódzkie principalement à partir de 2010-2011, en réaction cette fois-ci aux coupures opérées dans les fonds du FSE et du Fonds du travail⁷³³. C'est aussi le moment où les PUP de

⁷³¹ Il s'agit de la loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail.

⁷³² Le WUP de Szczecin impose alors aux PUP de la région qu'au moins 20% des participants du projet système aient plus de 45 ans et qu'au moins 25% des participants trouve du travail à l'issue du projet.

⁷³³ Certains PUP ont néanmoins candidaté à des concours à projets dès 2008-2009, sans forcément être retenus. A l'époque, la masse de fonds disponibles par la voie de concours était la première motivation : par exemple, le PUP de Piotrków Trybunalski avait soumis sa candidature à des projets pour l'entrepreneuriat dès 2009, « parce qu'à ce moment-là il y avait davantage d'argent », nous dit-on, notamment pour fournir des subventions plus élevées aux bénéficiaires (PUP de Piotrków

cette région sont soumis à des contraintes de ciblage (2010) et d'efficacité (2011) dans leur projet système⁷³⁴, réduisant leur marge d'action. Dès lors, certains se montrent dynamiques dans le fait de concourir, en particulier celui de Rawa Mazowiecka, mais surtout à partir de 2011. Dans l'échantillon analysé ici, seul le PUP de Skierniewice réalise un projet pour les chômeurs par la voie de concours dès 2009.

En revanche, on n'observe aucun mouvement de ce genre dans la région Podkarpackie : dans cette région, nous notons que chaque PUP met en œuvre exactement le même projet système, tous portant d'ailleurs le même nom. Aucun PUP n'a organisé d'actions supplémentaires pour les chômeurs, en dehors du projet système et des actions classiques⁷³⁵. Les seuls concours auxquels ont participé ces PUP sont ceux de l'action 6.1.2, dont le PUP en tant qu'institution est le bénéficiaire final, et non pas ses clients. Il nous est difficile d'expliquer cette absence de projets autres que le projet système dans les PUP de Podkarpackie, à savoir s'il s'agit d'une directive posée par la région, si tout simplement les PUP ne se sentent pas menacés par d'autres porteurs de projet (surtout dans les *powiaty* ruraux et montagneux), s'ils considèrent leur projet système comme suffisant ou encore, si certains ont candidaté mais ont « échoué » lors des concours. Au moment des entretiens, aucun des responsables des PUP de Podkarpackie n'a évoqué cette question, d'autant qu'à l'époque (2010), la baisse des fonds évoquée précédemment n'affecte pas encore les bureaux du travail. Le contexte de tension financière n'est donc pas palpable dans les propos des acteurs de Podkarpackie, la clientèle faisant l'objet de davantage de préoccupations. A l'inverse, ce contexte sera très prégnant au moment des entretiens dans la région Łódzkie, les coupures venant tout juste d'avoir lieu. Si le même sentiment d'incertitude financière et d'insécurité quant à l'avenir du PUP a sans doute été ressenti dans la région de Rzeszów (les coupures s'appliquant à tout le pays), pour

Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011). Le PUP de Skierniewice s'était aussi lancé dans un projet de ce type dès 2009 : « Il y avait plus d'argent, c'était incitatif » (PUP de Skierniewice, Łódzkie, 21 novembre 2011).

⁷³⁴ En 2010, le WUP de Łódź impose qu'au moins 60% des participants au projet FSE système des PUP appartiennent aux cibles suivantes : chômeurs de longue durée, moins de 25 ans, handicapés, plus de 45 ans. En 2011, le critère de ciblage fixe que seront présents, dans les projets, des personnes handicapées et des personnes âgées de plus de 50 ans, en proportion de leur part parmi les chômeurs enregistrés dans chaque PUP. Une efficacité d'emploi du projet est par ailleurs imposée, d'au moins 40% pour les 15-24 ans, 35% pour les 50-64 ans, 30% pour les handicapés, 30% pour les chômeurs de longue durée, et d'au moins 45% pour tous les autres.

⁷³⁵ Ce n'est qu'à partir de 2013, c'est-à-dire pour les tous derniers mois de la programmation du FSE 2007-2013, que certains PUP vont organiser des projets relevant d'autres priorités, à l'instar du PUP de Brzozów.

autant cela ne s'est pas traduit par l'organisation de projets obtenus par la voie de concours dans les administrations de l'emploi.

Projets mis en œuvre par certains PUP, cofinancés par le FSE, 2007-2013

PODKARPACKIE	
PUP de Brzozów <i>powiat brzozowski</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Projet concours pour le PUP (sous-action 6.1.2) en 2008-2009 et 2010-2014⁷³⁶.
PUP de Krosno <i>powiat krośniński et ville-powiat de Krosno</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 et jusqu'en 2012
PUP de Lesko <i>powiat leski</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Projet concours pour le PUP (sous-action 6.1.2) en 2008-2009 ainsi qu'en 2010-2013⁷³⁷.
PUP de Ustrzyki Dolne <i>powiat bieszczadzki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Projet concours pour le PUP (sous-action 6.1.2) en 2008-2009 ainsi qu'en 2010-2013
ZACHODNIOPOMORSKIE	
PUP de Myślibórz <i>powiat myśliborski</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 ; • Deux projets concours de la sous-action 7.3 en 2009⁷³⁸ : projets pour les habitants de deux communes rurales : Nowogródek Pomorski et Boleskowice ; • Un projet de la sous-action 6.2 lancé en 2009⁷³⁹ (projet pour la création d'entreprise) • Un projet de la sous-action 6.1.1 en 2009-2010⁷⁴⁰ (projet proposant entre autres formations et stages) • Un projet de la sous-action 8.1.2 en 2012⁷⁴¹ (projet proposant subventions pour la création d'entreprise, formations, stages)
PUP de Wałcz ⁷⁴² <i>powiat wałecki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • projet système 6.1.3 depuis 2008 • Un projet concours de la sous-action 6.1.1 en 2008-2009 pour les femmes (projet offrant entre autres formations et stages), un autre en 2009-2011 (formations, apprentissages) • Un projet de la sous-action 8.1.2 en 2010-2011 (formations, stages) ainsi qu'en 2012 • Un projet concours de la sous-action 7.2.1 en 2012-2015⁷⁴³
ŁÓDZKIE	
PUP de Kutno <i>powiat kutnowski</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008
PUP de Piotrków Trybunalski <i>powiat piotrkowski et ville-powiat de Piotrków Trybunalski</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Un projet concours pour le PUP (sous-action 6.1.2) en 2006-2009, 2009-2010 et 2011-2012 • Deux projets concours de la sous-action 6.2 en 2009-2011 et 2011-2013 (pour les femmes) • Un projet concours de la sous-action 7.3 en 2011-2012⁷⁴⁴
PUP de Poddębice <i>powiat poddębicki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Un projet concours pour le PUP (sous-action 6.1.2) en 2010-2011 et 2011-2012 • Un projet concours 7.2.1 en 2012-2013 • Un projet concours 7.3 en 2011-2012 et en 2012

⁷³⁶ Durant la phase de programmation précédente (2004-2006) ainsi qu'en 2006-2007, dans le cadre du programme SPO RZL (Programme opérationnel sectoriel pour le développement des Ressources humaines), le PUP a réalisé six projets cofinancés par le FSE (projets des actions 1.2 à destination des jeunes, et 1.3 pour les chômeurs de longue durée).

⁷³⁷ Le PUP a réalisé en 2006 un projet cofinancé par le FSE dans le cadre du programme SPO RZL (projet de l'action 1.2 pour les jeunes).

⁷³⁸ Sous-action 7.3 de la priorité VII du POKL : « Initiatives locales pour une intégration active » (petits projets d'un montant maximum de 50.000 zlotys, sur une durée de six mois maximum).

⁷³⁹ Sous-action 6.2 de la priorité VI du POKL : « Soutien et promotion de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi »

⁷⁴⁰ Sous-action 6.1.1 de la priorité VI du POKL : « Soutien aux personnes sans emploi sur le marché du travail régional »

⁷⁴¹ Sous-action 8.1.2 de la priorité VIII du POKL : « Soutien aux processus d'adaptation et de modernisation dans la région » (projets pour les travailleurs et entreprises de la région).

⁷⁴² Le PUP a réalisé en 2006 et 2007 deux projets dans le cadre du SPO RZL, de l'action 1.2 pour les jeunes et 1.3 pour les chômeurs de longue durée.

⁷⁴³ Sous-action 7.2.1 de la priorité VII du POKL : « Activation professionnelle et sociale des personnes menacées d'exclusion sociale ».

⁷⁴⁴ Entre 2004 et 2007 le PUP de Piotrków Trybunalski a réalisé deux projets cofinancés par le FSE dans le cadre de l'action 1.2 (à destination des jeunes) du programme SPO RZL, trois dans le cadre de l'action 1.3 du même programme (à destination des chômeurs de longue durée), un dans le cadre de l'action 1.5 pour les groupes dits « à risque »

PUP de Rawa Mazowiecka <i>powiat rawski</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Un projet concours 6.1.2 pour le PUP en 2011-2012⁷⁴⁵ • Trois projets concours 6.2, deux en 2010-2011, un sur 2011-2014 • Un projet concours 7.2.1 pour les femmes (« Du temps pour les femmes ») ainsi qu'un autre, en 2012-2013 • Deux projets 7.3, en 2011 pour les femmes (« Nouvelles technologies pour les femmes modernes ») ainsi qu'en 2012
PUP de Sieradz <i>powiat sieradzki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Quatre projets concours 6.1.2 pour le PUP, en 2008-2009, 2009-2010, 2011, 2011-2012⁷⁴⁶
PUP de Skierniewice <i>powiat skierniewicki et ville- powiat de Skierniewice</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Un projet concours 6.2 en 2009-2011 • Cinq projets concours 6.1.2 pour le PUP, le premier en 2008-2009, le second en quatre éditions en 2009-2010, 2010-2011, 2011 et 2012
PUP de Wieluń <i>powiat wieluński</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet système 6.1.3 depuis 2008 • Un projet concours 6.1.2 pour le PUP en 2011 et 2012⁷⁴⁷

Source : sites internet des différents PUP, documents remis lors des entretiens (2010-2011)

Opportunité financière

L'exemple des PUP de Zachodniopomorskie témoigne du sentiment qui règne dans ces institutions, selon lequel leurs actions traditionnelles sont trop limitées ou trop contraintes. Dans ce cadre, les projets obtenus par voie de concours permettent à l'inverse une plus grande liberté d'action.

Néanmoins, d'après les propos des acteurs, l'entrée dans les concours à projets organisés par le WUP est bien perçue aussi comme une opportunité financière : les projets dits de concours sont une possibilité d'obtenir des fonds supplémentaires pour financer des actions, en plus du projet système et des actions traditionnelles financées par le Fonds du travail. Le projet système, certes, brasse plus d'argent [voir l'exemple ci-dessous], cependant son montant est décidé par l'autorité régionale à la fin d'une année t pour l'année suivante t' , sur la base d'une estimation faite par le PUP de ses besoins. Les fonds sont ensuite versés en une seule tranche et les actions doivent être adaptées en fonction. A l'inverse, les projets concours sont réalisés théoriquement à partir d'une idée émergeant d'un besoin et donc d'un diagnostic, plus ou moins élaboré selon les capacités du porteur de projet. Cette idée donne lieu à l'élaboration d'un programme d'action décrit précisément dans la candidature, puis d'un budget spécifique et détaillé destiné à répondre à ce programme. L'ensemble du projet, budget compris, est alors évalué puis accepté ou non par le WUP. Par rapport à un projet engagé par avance sur une année, les projets concours permettent de gagner une marge de manœuvre financière, mais aussi de réaliser des actions plus ciblées et

⁷⁴⁵ D'après le titre du projet (« Un bureau proche de la société V »), il s'agit de sa cinquième édition.

⁷⁴⁶ Le PUP de Sieradz a réalisé six projets cofinancés par le FSE durant la période 2004-2007, dans le cadre des actions 1.2 (pour les jeunes) et 1.3 (chômeurs de longue durée) du programme SPO RZL.

⁷⁴⁷ Troisième et quatrième éditions du projet « Nous voulons aider les chômeurs »

correspondant davantage aux besoins locaux, bien que leur existence dépende de la fréquence des concours, et donc des décisions de l'autorité régionale. Les propos suivants en témoignent :

« [Sans les fonds du FSE] Ce serait difficile. Nous disposerions de beaucoup moins d'argent. Nous aurions moins de possibilités. Car la question, avec ces programmes de concours, c'est que si nous voyons qu'il y a un besoin, alors nous pouvons candidater »⁷⁴⁸.

Exemple dans le PUP de Wałcz, Zachodniopomorskie, état des lieux en 2011*

Projet	Type	Année	Montant du projet (zlotys)	Equivalence en euros	Nombre de bénéficiaires
<i>Równe szanse na rynku pracy</i> [Des chances égales sur le marché du travail]	Système	2008-2013	7.483.000	1.786.430	1548
		2008	1.726.200	412.101	441
		2009	2.295.200	547.940	446
		2010	2.246.800	536.376	510
		2011	1.214.800	290.008	151
<i>Wspieramy aktywne kobiety</i> [Nous soutenons les femmes actives]	Concours	2008-2009	350.000	83.558	60 (femmes uniquement)
<i>Szkolenie – Praktyka – Zatrudnienie</i> [Formation – Apprentissage – Emploi]	Concours	2009-2011	1.133.000	270.490	110 (77 femmes/33 hommes, 41 habitants ruraux/69 urbains)

Source : site internet du PUP de Wałcz, <http://pupwalcz.pl>.

*En 2011, le taux de chômage dans le PUP de Wałcz s'élève à 19,7% (Office national des Statistiques (GUS), avril 2012). En décembre 2011, les femmes représentent près de 59% des chômeurs inscrits dans le PUP (site internet du PUP de Wałcz).

Au moment des coupures dans le projet système, la recherche de fonds à travers les projets concours est notable. On observe qu'à ce moment-là, en effet, certains PUP se lancent dans des concours ou renforcent leur participation. Dans la région de Łódź, les propos relevés – ici dans les PUP de Poddębice et de Piotrków Trybunalski -, traduisent bien cette volonté de contrebalancer le manque de fonds publics :

« Nous, en tant que bureau du travail, nous essayons d'entrer dans les projets à concours, pour augmenter les ressources [...]. Du fait qu'il y a de moins en moins de ressources, il faut faire quelque chose »⁷⁴⁹.

« Si nous avons sollicité ces fonds européens du FSE [dans le cadre des procédures de concours], c'est à cause du manque de fonds provenant du Fonds du travail. Et c'est pourquoi nous sommes allés vers ces plus petits projets. Et nous continuerons d'y aller »⁷⁵⁰.

« Nous essayons maintenant d'aller davantage vers ces fonds du FSE, dans les priorités 6 et 7, vers ce qu'il y a de disponible au WUP ; nous aspirons à ces quelques petits fonds car il y en a peu venant du Fonds du travail, et l'an prochain il doit à nouveau y avoir des coupes dans le Fonds du travail, alors nous nous préparons pour les projets 6.1.1, nous nous lancerons aussi peut-être dans un projet [de la priorité] 7, nous verrons quels concours seront annoncés »⁷⁵¹.

⁷⁴⁸ PUP de Wałcz, Zachodniopomorskie, 9 mai 2011.

⁷⁴⁹ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁷⁵⁰ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011. Il est fait référence ici aux projets des sous-actions 6.3 et 7.3 du Programme opérationnel Capital Humain, petits projets dont le montant n'excède pas 50.000 zlotys (11.900 euros environ, taux de conversion en vigueur le 19 mars 2014) et qui sont de courte durée. Ces projets s'adressent donc à des terrains circonscrits, et exclusivement à des petites localités rurales (initiatives *bottom-up* dans les campagnes).

⁷⁵¹ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011. La mesure 6.1.1 du POKL s'adresse aux personnes sans emploi, inscrits au chômage ou non. Le plus souvent ces projets consistent en des formations professionnelles et toute sorte de conseils. Eventuellement des stages en entreprise et une formation à l'entrepreneuriat sont proposés, cette dernière étant moins développée que dans les projets de la mesure 6.2, dédiée spécifiquement à l'aide à la création d'entreprise.

En même temps, cette stratégie n'est pas exempte de limites. On observe en effet que la baisse des fonds opérée en 2011 a également touché certaines actions de concours. Le cas du PUP de Piotrków Trybunalski dans la région de Łódź en est un exemple : ce PUP a déposé, en 2011, deux candidatures pour l'organisation de projets de moins de 50.000 zlotys (soit environ 11.900 euros). L'un des deux, d'abord accepté par le WUP, a finalement été annulé pour cause d'épuisement des fonds. Par ailleurs, la subvention prévue dans les projets destinés à soutenir l'entrepreneuriat a été revue à la baisse par l'autorité régionale, alors que ces projets accordaient jusqu'alors aux bénéficiaires une somme d'un montant de 40.000 zlotys pour le lancement d'une firme ainsi qu'une aide mensuelle d'un millier de zlotys environ⁷⁵², versée pendant six mois. A partir de 2011, le montant des subventions fournies dans les projets des PUP comme celui de Piotrków⁷⁵³ – y compris obtenus par voie de concours - a été réduit aux exigences minimales inscrites dans la loi sur l'emploi de 2004 (à savoir au plus, 600% du salaire moyen), et l'aide mensuelle annulée.

En outre, d'autres limites se posent, qui sont par exemple des limites internes, parce que l'organisation de projets supplémentaires exige des employés du bureau un travail supplémentaire et une organisation spécifique, mais aussi l'accord du staroste, dont le PUP dépend et qui est le porteur de projet officiel dans ce cas, c'est-à-dire l'autorité signant le contrat de projet avec le WUP ; enfin, ces stratégies rendent les bureaux du travail dépendants des concours à projet pour obtenir du financement, concours dont ils ne peuvent influencer la fréquence.

Malgré tout, elles permettent aussi une plus grande marge de manœuvre en termes de ciblage des bénéficiaires et de contenu d'action.

Meilleurs ciblage et multiplication des actions

En effet, les projets concours permettent éventuellement aux PUP de s'ouvrir à des populations qui ne sont pas enregistrées chez eux, et ainsi, d'élargir leurs cibles, tandis que seules les personnes enregistrées au PUP en tant que chômeurs peuvent participer à leur projet système ou aux actions qu'ils organisent avec le Fonds du

⁷⁵² 40.000 zlotys équivalent à environ 9.530 euros, 1.000 zlotys équivalent à environ 240 euros (taux de conversion en vigueur le 26 mars 2014).

⁷⁵³ Le PUP de Piotrków Trybunalski s'est lancé dans la réalisation de projets FSE par voie de concours dès 2009, en particulier pour le de soutien à l'entrepreneuriat : le projet *Dobry pomysł - duży sukces* [Bonne idée – Grand succès], réalisé entre septembre 2009 et avril 2011 dans le cadre de l'action 6.2 du POKL, a reçu la somme de 1.165.800 zlotys (278.320 euros) ; le projet *Mój własny sposób* [Ma propre façon de faire], projet adressé à 60 femmes et réalisé entre avril 2011 et février 2013 (action 6.2), a reçu 1.102.800 zlotys (263.276 euros). Ces projets ont été réalisés en parallèle du projet système engagé en 2008. En 2011, le taux de chômage dans le *powiat* piotrkowski s'élevait à 12,6% (GUS, avril 2012).

travail, et qu'en plus de cela la présence de certaines cibles est imposée en amont. Certains petits projets organisés par les PUP leur permettent de cibler, par exemple, des personnes clientes de l'aide sociale. Dans notre échantillon, c'est le cas du PUP de Wałcz (Zachodniopomorskie), qui en 2008-2009 a organisé un projet s'adressant à des femmes non enregistrées au PUP mais inscrites dans les centres d'aide sociale (OPS) de trois communes semi-rurales du *powiat* wałęcki (Tuczno, Mirosławiec et Człopa⁷⁵⁴). Un tel exemple, certes très localisé, est bien la preuve que le champ d'action des PUP exclut une partie de la population dans le besoin⁷⁵⁵, notamment beaucoup de femmes vivant dans les zones rurales et dont l'institution de référence est le Centre d'aide sociale (OPS). Malgré tout, il montre que des possibilités existent de remédier au vide institutionnel, évoqué dans le chapitre 1 de la partie II, qui existe entre les PUP et les OPS et dans lesquels se retrouvent les chômeurs de longue durée. Outre un ciblage plus large, les projets concours offrent également la possibilité de diversifier les mesures et d'y ajouter des avantages annexes. En l'occurrence, à l'inverse du projet système, encadré, comme dans le cas du Fonds du travail, par la loi régissant l'activité des PUP, dans les projets concours il est possible de cumuler les types d'actions, c'est-à-dire les « services » et « instruments » décrits dans la loi et s'inscrivant dans une logique d'activation des clients. Aux dires de certains acteurs, la prise en charge des personnes est alors plus complète et continue, même sur une période courte :

« Des actions plus construites sont appliquées. Avant il n'y avait que le stage et c'est tout. Aujourd'hui il y a le stage et aussi d'autres actions qui l'accompagnent. Ou disons, une préparation complexe⁷⁵⁶ : ateliers, réunion avec un psychologue, formation et stage. Cette complexité est décidément plus large »⁷⁵⁷.

La seconde liberté offerte par les projets concours est de fournir des avantages annexes aux bénéficiaires, tels que la prise en charge du transport, le cas échéant -

⁷⁵⁴ Dans le cadre du projet en question, *Wspieramy aktywne kobiety* [Nous soutenons les femmes actives], les soixante bénéficiaires ont participé à des séances de conseil psychologique et social, à un service de conseil professionnel, dans le cadre duquel elles ont élaboré un Plan d'action individuel (IPD). Cette phase du projet avait lieu sur place, dans les trois communes concernées. Trente femmes ont été ensuite dirigées vers une formation à Wałcz (chef-lieu du *powiat*), vingt et une dans des apprentissages professionnels chez des employeurs locaux (cantine, centre culturel, salons de beauté, salon de coiffure, maternelles, centre d'agrotourisme, coopérative sociale, office communal, atelier de mécanique, etc.). D'après l'état des lieux effectué à la fin du projet en août 2009, 25 des participantes avaient trouvé un emploi, que ce soit dans la coiffure, la gastronomie, comme surveillante, comptable, maquilleuse, styliste ongulaire ou vendeuse. Une partie des femmes avait trouvé un emploi à l'étranger. Généralement, il s'agit dans ce cas d'un emploi saisonnier ou temporaire, comme faire de la récolte en Allemagne.

⁷⁵⁵ Quand bien même, s'agissant de ce cas précis, les femmes représentent la majorité des chômeurs inscrits au PUP provenant des communes citées : en effet, en décembre 2010, elles constituent environ 59% des chômeurs de Człopa et de Mirosławiec, et près de 53% de ceux de Tuczno (site internet du PUP de Wałcz, <http://pupwalcz.pl>).

⁷⁵⁶ L'expression de « soutien complexe » est particulièrement utilisée chez les interlocuteurs rencontrés dans la région Zachodniopomorskie.

⁷⁵⁷ PUP de Myślibórz, Zachodniopomorskie, 6 mai 2011.

mais fréquent s'agissant des femmes -, du coût de la garde des enfants ou encore, ce qui est moins systématique, du versement d'une bourse durant le projet⁷⁵⁸. Ces mesures permettent de pallier le manque de mobilité des personnes vivant en milieu rural et dans le cas des femmes, les difficultés de conciliation qui peuvent faire obstacle à leur participation au projet, en l'absence de structures de garde d'enfants dans les communes. En 2013, 6% des femmes bénéficiaires du FSE (8% dans le cas de la priorité VII, consacrée à l'intégration sociale) ont reçu un soutien à la garde d'enfants durant le projet, contre 2% des hommes⁷⁵⁹ ; tandis que pour près de 30% de l'ensemble des participants - 43% dans le cas des ruraux -, le transport vers le lieu de formation a été pris en charge⁷⁶⁰.

De tels avantages ne sont pas prévus dans les projets système, ni dans les actions financées par le Fonds du travail. Sur ce point, le FSE permet donc un ensemble d'actions et de prestations que les PUP n'auraient ni les moyens ni le droit de fournir en temps normal. Les propos suivants relevés dans le PUP de Myślibórz (Zachodniopomorskie), lui-même organisateur de projets concours, témoignent des possibilités du FSE telles qu'elles sont vécues et perçues par les acteurs des bureaux du travail, et partant, des limites de ces institutions :

« Je peux affirmer que ces fonds [du FSE] sont l'unique possibilité pour ces personnes. Car comme je l'ai dit, avec les ressources du Fonds du travail nous ne sommes pas en état de les aider de manière aussi complexe »⁷⁶¹.

Ces stratégies de réponse des bureaux du travail aux contraintes posées par le système du FSE qui s'applique à eux, et à travers lequel s'exprime leur dépendance financière à l'égard de l'Etat, témoigne aussi des limites de fonctionnement et du besoin de modernisation de ces institutions, qui se répercute ensuite sur la qualité des prestations offertes aux chômeurs (ciblage et mesures). Sur ce point, le FSE fournit des possibilités de contournement, mais tous les PUP de s'en saisissent pas, ni de manière uniforme. Du reste, une autre contrainte s'applique à eux, découlant d'un règlement de loi, et qui consiste à respecter un niveau minimum de personnel et d'employés par chômeurs. Initialement censée améliorer la qualité des administrations, cette contrainte apparaît totalement contradictoire avec la réduction

⁷⁵⁸ Il s'agit de petits montants : dans l'exemple de Wałcz en 2008-2009 (*Wspieramy aktywne kobiety* [Nous soutenons les femmes actives]), la bourse représentait environ 100 zlotys, soit environ 24 euros, versée mensuellement durant la période des formations professionnelles. Pour les femmes envoyées ensuite en apprentissage professionnel, la bourse a atteint 700 zlotys mensuels (168 euros, taux de conversion en vigueur le 26 février 2014) (PUP de Wałcz, Zachodniopomorskie, 9 mai 2011).

⁷⁵⁹ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.21 et 35.

⁷⁶⁰ Ibid, p.25.

⁷⁶¹ PUP de Myślibórz, Zachodniopomorskie, 6 mai 2011.

du financement qui leur a été imposée. Elle ne fait ainsi que renforcer le contexte de tension souligné plus haut, dans lequel se trouvent les bureaux du travail depuis leur origine.

1.1.5. Le règlement sur la « standardisation » des bureaux du travail

Le règlement du 14 septembre 2010 sur les standards et les conditions de conduite des services du marché du travail, dit règlement sur la « standardisation », définit, selon le nombre de chômeurs dans le *powiat*, le nombre minimal de spécialistes dont le PUP doit disposer (intermédiaires du travail, conseillers professionnels, responsables des clubs de travail). Il suppose donc que chaque PUP maintienne un certain niveau d'emploi en son sein, suivant l'évolution du nombre de bénéficiaires. Dans un premier temps, les bureaux du travail ont pu répondre à cette obligation grâce aux fonds du FSE, car la réalisation d'un projet cofinancé par l'UE, quel qu'il soit (projet système ou de concours), exige de nommer une équipe spécialement en charge du projet en question. Les projets destinés à améliorer la qualité des services des bureaux, également, ont aidés à respecter le niveau d'emplois requis. Autrement dit, le FSE a permis aux bureaux du travail, une nouvelle fois, de pallier leur manque de ressources propres afin de respecter la loi. La directrice du PUP de Sieradz (Łódzkie) souligne ainsi :

« Parce que nos ressources et les ressources de la collectivité, c'est-à-dire du staroste, le « gérant » du powiat, ne sont pas non plus très élevées, ce soutien de la part du POKL nous a donné la possibilité de nous acquitter des règlements concernant la standardisation, et d'embaucher les personnes qui doivent être embauchées en quantité »⁷⁶².

Néanmoins, avec la baisse des fonds du FSE pour les projets système en 2011, et l'absence d'autres projets organisés, les PUP n'ont pas ou plus les moyens de conserver autant de spécialistes que ne leur impose la loi eu égard à leur nombre de clients ; certains ont fait part de leur crainte de devoir licencier une partie des membres de leur équipe, n'étant pas capables eux-mêmes de les rémunérer :

« Cependant le manque d'argent peut produire la situation suivante, et ce, pas seulement dans notre bureau, mais également sur le territoire national : à savoir, que cela conduise au licenciement des personnes qui justement sont une aide particulière pour les personnes au chômage »⁷⁶³.
« [...] Aujourd'hui nous ne savons pas si nous ne serons pas obligés de réduire l'emploi dans les bureaux, du fait de la situation financière. Cependant, nous nous demandons comment cela ira de pair avec les normes concernant les services du marché du travail, où il est écrit en détail combien de conseillers, combien d'intermédiaires doivent être embauchés. Et il faut bien répondre aux exigences de ces normes. Jusqu'à présent personne n'a réfléchi à cela »⁷⁶⁴.

⁷⁶² PUP de Sieradz, Łódzkie, 22 novembre 2011.

⁷⁶³ Ibid.

⁷⁶⁴ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

Dans les discours, la conséquence de tout cela est qu'il y aura moins de spécialistes à disposition des chômeurs. Or, compte-tenu qu'ils disposent également de moins de fonds, les PUP organiseront moins de programmes, d'où une hausse du nombre de chômeurs et donc, dans l'esprit du règlement, la nécessité d'embaucher encore plus de spécialistes. Ce paradoxe est soulevé par la directrice du PUP de Sieradz :

« Il peut arriver que [...] le nombre de chômeurs soit si élevé que la quantité d'employés doit croître. Et alors il y aura à nouveau un problème : serons-nous en état de les maintenir [chez nous] et de trouver l'argent pour les rémunérer ? »⁷⁶⁵.

Outre la tension renforcée entre d'un côté, l'exigence de modernisation et d'efficacité de leurs services et de l'autre, leur faiblesse financière, on perçoit également dans ces propos la contrainte que représente l'état du marché local du travail, duquel les administrations de l'emploi sont également dépendantes. D'autant que si le chômage enregistré dans les régions et les différents *powiaty* a nettement diminué entre 2004 et 2008, il a connu une recrudescence à partir de cette date et jusqu'à nos jours, comme dans l'ensemble du pays ; il n'est donc pas étonnant que le niveau de chômage demeure une source d'incertitude forte chez les acteurs de l'emploi.

A l'issue de la seconde période de programmation, il ressort de tout cela que les PUP demeurent des institutions affaiblies et en situation de tension permanente. C'est donc une importante continuité qui est observée, l'intervention du FSE venant à la fois, et paradoxalement, conforter et alléger cette tension. Celle-ci porte, d'une part, sur le respect des normes ayant trait au fonctionnement des bureaux du travail, et qui sont définies par la loi, c'est-à-dire au niveau central. Elles concernent autant les effectifs, encouragés à être plus performants (par le biais d'un meilleur ratio employés / chômeurs), que le ciblage et le contenu des actions, circonscrits à certains groupes et certaines mesures non cumulables mais devant néanmoins aller dans le sens des politiques actives. Nous verrons plus loin ce qu'il en ressort. Dans ce contexte, la marge de manœuvre traditionnelle des PUP est limitée. Le FSE leur permet de corriger ces limites ponctuellement, sur tous les points évoqués (effectifs, ciblage, mesures) de même que financièrement. Malgré tout, l'essentiel des actions des bureaux – financées par le Fonds du travail seulement ou conjointement avec le FSE (projets système) – a subi une baisse notable des ressources à partir de 2011 surtout,

⁷⁶⁵ PUP de Sieradz, Łódzkie, 22 novembre 2011.

obligeant les PUP à réduire leur champ d'action. D'autre part, donc, le contexte de manque de ressources financières reste d'actualité, tandis que se renforce, par l'intermédiaire du FSE, la centralité de l'Etat sur le système.

Finalement, la tendance créée par la décentralisation – celle d'un échelon faible, le *powiat* – continue de s'exprimer à travers le cas des bureaux du travail. Leur affaiblissement est d'autant plus fort désormais qu'ils se trouvent concurrencés par des acteurs plus locaux encore : ce sont différents porteurs de projet, mais aussi les centres d'aide sociale (OPS), qui, grâce au FSE, s'engagent désormais dans le domaine de l'emploi. A l'instar des PUP, le cas des OPS témoigne de la continuité d'une pratique initiée dans les années 1990, consistant à surcharger toujours davantage les communes de missions nouvelles (reléguées aux OPS lorsqu'elles concernent le social, de près comme de loin). Cependant, cette pratique, appliquée aux projets FSE, semble bien adoptée par les centres qui, au contraire des PUP cette fois-ci, voient leurs possibilités financières croître de manière exponentielle. Le paragraphe suivant aborde le cas des centres d'aide sociale qui viennent tout à la fois concurrencer et combler les manques des bureaux du travail.

1.2. Le cas des centres d'aide sociale (OPS)

1.2.1. La problématique des centres d'aide sociale depuis les années 1990

Les centres d'aide sociale (*ośrodki pomocy społecznej*, OPS) ont été installés dès la chute du communisme, dans chaque commune, et dans un contexte d'émergence de la pauvreté. A l'instar du chômage, la pauvreté, phénomène alors « nouveau », devait être à la fois définie, mesurée et traitée, tandis que la politique sociale dans son ensemble devait être repensée. Le système d'aide sociale a donc été mis en place dans un contexte d'urgence, et a pris d'emblée comme fonction principale le versement de compensations financières aux ayants-droits. Parallèlement, la création des OPS a été concomitante de la première mesure de décentralisation initiée en faveur des communes, et qui s'est avérée la seule mesure dans ce domaine prise avant 1998. En 1998-1999, avec la création des régions et des *powiaty*, le système d'aide sociale se précise et de nouvelles institutions apparaissent à ces niveaux, en l'occurrence les centres régionaux de politique sociale (*Regionalne ośrodki polityki społecznej*, ROPS) et les centres départementaux d'aide aux familles (*Powiatowe centra pomocy rodzinie*, PCPR). Concernant l'aide sociale à proprement parler, ces mesures de

décentralisation ne changent rien fondamentalement, car celle-ci a toujours été traitée au niveau le plus local, la commune. Autrement dit, les mesures de décentralisation de 1990 et de 1998 n'ont fait que conforter la responsabilité communale en la matière.

Ceci dit, la décentralisation n'a pas été sans effet, car les communes, à la faveur de ce processus, se sont vues attribuées de plus en plus de missions ; de ce fait, toutes les missions ayant un caractère social ont été systématiquement reléguées vers les centres d'aide sociale (OPS). C'est le cas, très souvent, du versement du supplément logement (*dodatek mieszkaniowy*), aide au logement dont le spectre de bénéficiaires dépasse celui des clients de l'aide sociale, et qui ne relève pas initialement de l'aide sociale⁷⁶⁶. Dans les petites communes, le supplément logement est systématiquement versé par les centres d'aide sociale. La première grande caractéristique des OPS est donc leur caractère « multifonctions », résultant ou bien d'un transfert de missions dont on ne sait que faire, ou bien des carences des autres domaines de politique sociale. Outre leur rôle initial, les centres adoptent également celui de soutien psychologique, de conseil juridique, de conseil pour l'éducation des enfants ou le fonctionnement des familles, d'intermédiaire pour les problèmes de violence, pour les problèmes d'alcool, pour le paiement des factures énergétiques, etc. Ils sont perçus de manière générale comme une institution d'assistance pour tous les types de besoins, comme le reflètent les différents propos suivants :

« La gmina n'a pratiquement aucune autre possibilité d'aide que le centre d'aide sociale. Et la loi dit que dans chaque gmina il doit y avoir un centre d'aide sociale. Et c'est par l'intermédiaire du centre d'aide sociale seulement qu'on peut aider. Car nous, nous aidons dans toutes les situations. Il y a eu une tempête, le toit de votre maison s'est envolé ? Il y a eu un incendie chez vous ? Où vous présentez-vous ? A la commune. Et où, à la commune ? Au centre d'aide sociale ! [...] On vous a volé, vous avez été victime d'un coup du sort ? Où pouvez-vous aller ? Au centre d'aide sociale. Quelqu'un est décédé, la famille n'a pas de quoi prendre en charge l'enterrement et la personne n'était pas assurée, où pouvez-vous vous présenter, je vous le demande ? Seulement au centre d'aide sociale. Vos enfants vont à l'école, vous n'avez pas de quoi leur acheter des fournitures, etc., ils n'ont pas de repas chauds, c'est à nous seulement que cela revient. Tout simplement, tout ce qui a trait à la vie quotidienne, ces affaires sociales entendues au sens large, ce sont les OPS qui les exécutent »⁷⁶⁷.

« Nous sommes une base qui fournit un psychologue, de la thérapie familiale, un avocat, une thérapie des dépendances, un club d'alcooliques anonymes, etc. Et puis nous coopérons avec le tribunal, le curateur, la police. [...] Nous avons aussi une équipe interdisciplinaire pour les questions de violence »⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ La loi sur le supplément logement de 2001 a été élaborée à l'époque par le Ministère du transport, de la construction et de l'économie maritime ; depuis novembre 2013 et la fusion de ce ministère avec le Ministère du développement régional, l'autorité de référence pour le supplément logement est le Ministère de l'infrastructure et du développement.

⁷⁶⁷ MOPS de Tuszyn, Łódzkie, 13 octobre 2011.

⁷⁶⁸ GOPS de Sławoborze, Zachodniopomorskie, 16 mai 2011. Le GOPS de Sławoborze est un établissement assez dynamique dans la région Zachodniopomorskie, et est cité en exemple par les autorités régionales. En plus d'un projet système, ce GOPS a ouvert en 2009 un Club d'intégration sociale, avec des fonds du FSE, dans lequel les bénéficiaires reçoivent différentes formes de soutien psychologiques et peuvent suivre des formations professionnelles.

« Nous jouons tous les rôles à la fois : législatif, sociologique, etc. Nous essayons de gérer tous les aspects des situations. Ici on voit évoluer les gens depuis leur plus jeune âge jusqu'à ce qu'ils soient âgés »⁷⁶⁹.

Par ailleurs, les mesures de décentralisation ont servi de justification au désengagement financier de l'Etat dans le système d'aide sociale. Partant, les communes ont dû assumer une part de plus en plus importante du financement du système. Ceci s'est traduit par une grande diversité dans l'aide sociale accordée par les communes, suivant l'aisance de celles-ci ; cela a eu pour conséquence, également, d'accroître l'importance de l'aide sociale dans les budgets communaux, et donc la « concurrence » avec d'autres domaines relevant des compétences communales, tels que l'éducation, quand il s'agit d'obtenir plus de financement. En final, le budget des centres d'aide sociale est très serré et ne laisse pas une grande marge de manœuvre aux travailleurs sociaux, alors que les responsabilités augmentent et se diversifient.

En même temps, la décentralisation demeure un « trompe-l'œil », car les communes restent malgré tout dépendantes de l'Etat pour une partie des allocations sociales dont le versement, nous l'avons vu précédemment, constituent l'essentiel des activités des OPS. Contrairement au phénomène observé dans les PUP, où l'Etat s'est retiré totalement du Fonds du travail et donc, des allocations chômage, une partie des allocations temporaires et permanentes de l'aide sociale reste financée par une dotation centrale, quand bien même ces allocations ont été transférées aux compétences propres des communes en 2004 et 2009. L'Etat ne s'est donc pas retiré totalement de leur financement, ce qui, il est vrai, évite un alourdissement supplémentaire des budgets communaux.

La seconde caractéristique du système d'aide sociale, qui découle de ce que nous venons de rappeler, concerne le fonctionnement des centres. Les travailleurs sociaux sont surchargés et insuffisamment nombreux pour assumer toutes les missions qu'on leur attribue, en particulier les mesures d'activation inscrites dans la loi de 2004 sur l'aide sociale. Dans les petits centres, dans les petites villes ou les communes rurales, le personnel est très réduit et s'occupe de tout en même temps :

« Seulement, dans les grands centres [urbains] il y a une spécialisation : un travailleur s'occupe de la famille, un second des personnes au chômage, un troisième des personnes handicapées, vous comprenez ? Mais chez nous la gmina est divisée en cinq territoires, il y a donc cinq travailleurs sociaux, plus un sixième pour les affaires liées à l'Union [européenne], et tous ces travailleurs règlent les affaires de tout le territoire de la commune, mais sans spécialisation [...]. Tous les employés s'occupent de toutes les catégories de gens qui bénéficient de l'aide sociale »⁷⁷⁰.

⁷⁶⁹ GOPS de Zarszyn, Podkarpackie, 5 juillet 2010.

⁷⁷⁰ MOPS de Tuszyn, Łódzkie, 13 octobre 2011.

De ce fait, le fonctionnement des centres manque de souplesse, d'autant que la bureaucratie est encore très prégnante. Un tel fonctionnement renforce et est renforcé par la logique de versement d'allocations qui y prédomine. Introduite au début des années 1990 comme compensation d'urgence, donc temporaire, elle n'a jamais perdu de son importance en réalité, les besoins restant très élevés. Le nombre d'allocataires de l'aide sociale n'est jamais passé sous la barre des deux millions entre 1991 et 2011, tandis qu'en 2012, il est passé à 1,926 millions⁷⁷¹. Or, à l'instar des PUP, les centres d'aide sociale sont censés orienter leurs actions vers la responsabilisation et l'auto-prise en charge des clients. Le « contrat social », inscrit dans la loi de 2004 comme la première fonction des travailleurs sociaux, est le symbole de l'orientation vers plus d'activation souhaitée par les autorités centrales, au détriment de la fonction d'assistance. Malgré tout, la première citation retranscrite ci-dessus, relevée dans un centre de la région Łódzkie en 2011, prouve que c'est avant tout la fonction de compensation financière qui est attendue des OPS.

Le dernier aspect caractéristique des centres d'aide sociale est celui des représentations entourant leur clientèle ou les personnes pauvres en général. Nous les avons abordées dans le chapitre 1 de la partie II, et nous y reviendrons par la suite au moment d'évoquer les « idées » filtrant les projets FSE destinés aux femmes.

Ce que nous venons d'évoquer et qui constitue la problématique de fonctionnement des centres d'aide sociale – surcharge de missions, manque de ressources, dépendance au centre, fonctionnement bureaucratique, difficultés à introduire des politiques actives – explique que c'est avant tout sur ces questions que le FSE exerce la plus grande influence, et c'est pourquoi comme dans le cas des PUP, le facteur institutionnel occupe une place importante dans le discours des acteurs de l'aide sociale. Ce facteur institutionnel, rappelons-le, est au cœur de la recomposition de la gouvernance locale de l'emploi. Cette dernière n'empêche pas le maintien du caractère hiérarchique du système, toujours placé sous la dépendance de l'Etat, les échelons intermédiaires ayant peu de rôle y compris dans le domaine de l'aide sociale. Ceci explique pourquoi les constatations suivantes s'appliquent aux trois régions analysées.

⁷⁷¹ MPiPS-03, 2012.

1.2.2. Renforcement institutionnel

Comme les PUP, les centres d'aide sociale organisent à partir de 2007 un projet système, c'est-à-dire en continu et renouvelable chaque année. A l'inverse des PUP, cependant, les OPS ont vu leurs ressources financières augmenter en continu jusqu'en 2013. Autrement dit, le FSE est depuis le début une opportunité financière non négligeable pour les OPS en manque de ressources, et notamment pour les OPS ruraux. Rappelons en effet qu'une part de l'activité des OPS dépend des possibilités financières des communes, qui sont limitées dans le cas des communes rurales.

De manière générale, le FSE a donc permis aux centres d'augmenter leurs capacités grâce à ce financement supplémentaire, notamment en personnel, la réalisation du projet se traduisant par l'embauche d'un salarié. Outre le personnel, le FSE a permis aux centres de se fournir en équipement (ordinateurs, photocopieuses, imprimantes, mobilier de bureau, etc.). Aussi sur le plan institutionnel les centres d'aide sociale se trouvent-ils renforcés par les projets FSE, et non dans un contexte de tension financière accrue comme c'est le cas des bureaux du travail.

1.2.3. Elargissement des actions

Par ailleurs, l'autre effet des projets FSE sur les centres d'aide sociale est, étonnamment, l'élargissement de leurs actions. Alors que les OPS sont déjà, comme le décrit le responsable du MOPS de Tuszyn (Łódzkie), un « conglomérat de tout », plusieurs témoignent d'une volonté de faire encore davantage pour leurs clients, ce dont prouve l'évolution de certains projets système qui, à l'inverse de ceux des PUP, tendent à s'élargir. Ceci, encore une fois, traduit un certain dynamisme des OPS grâce aux fonds du FSE, comparativement à l'administration du travail. Les exemples ci-dessous montrent que le FSE conforte la logique « multifonctions » des centres d'aide sociale, qui n'hésitent pas à planifier des actions de tous types dans leurs projets, dépassant le cadre strict de l'aide sociale ou de l'emploi :

L'exemple du GOPS de Dolice, Zachodniopomorskie⁷⁷²

Le centre d'aide sociale de la commune de Dolice organise un projet système depuis 2008, dans le but de « lutter contre l'exclusion ou d'activer les gens déjà exclus », d'après sa responsable. Les bénéficiaires sont des personnes enregistrées au centre. Entre 2008 et 2011, 32 personnes ont participé au projet, dont 31 femmes et un homme. En 2011 (date de l'entretien), 18 personnes faisaient partie du projet, dont 14 femmes et 4 hommes.

En 2008-2009, le projet s'est focalisé sur la réintégration professionnelle, c'est-à-dire sur le retour des personnes exclues sur le marché du travail.

En 2009, le projet s'est orienté davantage vers la réintégration sociale, par un travail centré sur les familles. Les femmes ayant un ou plusieurs enfants handicapés étaient également visées. Le projet prévoyait pour ces femmes du conseil professionnel, psychologique, ainsi qu'un soutien pour le fonctionnement de la famille. Des thérapeutes et assistants sociaux ont été spécialement embauchés à cette occasion. Les femmes ont pu suivre également une formation en informatique, des cours de conduite et de présentation de soi. Six personnes ont bénéficié de ces cours au total.

En 2010, des activités davantage liées à l'acquisition de qualifications professionnelles ont été introduites : cours de comptabilité, de stylisme ongulaire, formation à la garde de personnes âgées, diététique, ainsi qu'un cours sur l'auto-entrepreneuriat. Le soutien aux familles en difficulté a été maintenu pour autant, notamment par l'amélioration des conditions de logement de deux d'entre elles, l'achat d'équipement étant financé par le projet.

En 2011, le projet a renforcé son orientation sur la famille, à travers diverses sortes de soutien psychologique, juridique et pour l'éducation des enfants. A la date de l'entretien, il était prévu d'organiser un voyage pour les familles en difficulté accompagnées d'un psychologue, des séances de thérapie familiale, des formations dans le domaine médical pour quelques personnes, des colonies de vacances pour les enfants, tandis qu'une nouvelle palette de cours était proposée (cours de conduite, de cuisine, formation en vente, conduite de chariot élévateur). L'objectif général de la responsable du GOPS était de fournir, à travers le projet FSE, un soutien multiforme aux familles participantes.

L'exemple du GOPS de Ręczno, Łódzkie⁷⁷³

Le centre d'aide sociale de la commune de Ręczno a organisé un projet système à partir de 2009-2010. Ces années-là, c'est principalement sur le soutien aux familles que se sont concentrées les actions. 8 personnes ont participé en 2009 (dont 7 femmes), 9 personnes en 2010 (dont 5 femmes).

En 2011, le GOPS a changé d'orientation dans son projet, se focalisant davantage sur les qualifications professionnelles. Dans ce cadre, les bénéficiaires ont pu suivre des formations à la vente, à la restauration, et à la conduite de chariot élévateur. Par ailleurs, le projet a également financé un voyage d'intégration de quelques jours pour les participants. Au total, 13 personnes ont participé au projet en 2011, et 12 l'année suivante (dont sept femmes et cinq hommes).

A la date de l'entretien, la responsable du GOPS souhaitait renforcer encore davantage les mesures d'activation professionnelle dans le projet. Il était prévu pour le projet 2012 : une aide matérielle sous forme d'allocations ciblées (déjà existantes en 2011), un voyage d'intégration pour les familles à Varsovie et dans divers lieux culturels ou de divertissement des environs, l'organisation de rencontres pour le réveillon de Noël, des formations professionnelles ou encore des conseils psychologiques, le tout soutenu par l'embauche d'un travailleur social supplémentaire. La responsable du GOPS de Ręczno faisait le constat d'une tendance à la hausse des possibilités d'action pour les centres d'aide sociale, dans leurs projets système, d'où cet élargissement du « catalogue de services » proposé au client.

Cette frénésie envers les projets du FSE dépasse parfois, dans l'ambition des responsables, la clientèle traditionnelle des OPS. Le cas de Stare Czarnowo (Zachodniopomorskie) en témoigne :

« Nous voulons travailler dans toute la gmina, dans toutes les localités, établir une carte des problèmes de toute la gmina, sur la base d'enquêtes [...].

Nous avons aussi commencé des actions, du travail dans tous les foyers ruraux. Le but est d'intégrer les gens au début dans leur localité, regrouper les gens, qu'ils se sentent en sécurité les uns avec les

⁷⁷² GOPS Dolice, Zachodniopomorskie, 17 mai 2011.

⁷⁷³ GOPS de Ręczno, Łódzkie, 15 novembre 2011.

autres. On a commencé dans toutes les localités, cette année, par des pique-niques [...]. Nous voulons améliorer les liens entre les gens, pas seulement dans les familles. Il y a beaucoup à faire »⁷⁷⁴.

Cette remarque fait écho aux transformations subies par les communes dans les années 1990, qui se sont traduites par la fermeture des services sociaux et culturels fournis auparavant par les entreprises locales, et dans le discours des acteurs locaux, par la désintégration des liens entre les habitants. Dans la région Zachodniopomorskie, cette perception est d'autant plus forte qu'elle est liée à la fermeture des fermes d'Etat, qui a accentué la perception d'un clivage entre habitants ruraux actifs d'un côté, passifs de l'autre.

En outre, traditionnellement les OPS ont pris en charge une partie de la population enregistrée dans les bureaux du travail mais à laquelle on ne proposait plus rien. Les chômeurs de longue durée, dépassant les critères d'attribution des allocations chômage et n'étant pas la cible des programmes gouvernementaux car considérés comme non employables, constituaient cette part de personnes reléguées vers l'assistance sociale. Cependant, les projets du FSE renforcent désormais les mesures actives y compris dans les centres d'aide sociale. Le contrat social est une obligation pour chaque bénéficiaire du projet système des OPS, et progressivement, si ce n'est dès l'origine, les OPS ont inclus dans leurs projets des formations professionnelles et des activités complémentaires à ces formations, tels que du conseil professionnel, des cours d'informatique, des préparations aux entretiens d'embauche, des cours de conduite, etc. Cet ensemble d'activités, décrit dans la région Zachodniopomorskie comme un « soutien complexe » apporté aux bénéficiaires, se développe sur l'ensemble du territoire polonais sous la forme de structures spécialisées initialement rattachées au système d'aide sociale, que sont les clubs et les centres d'intégration sociale (*Kluby integracji społecznej* ou KIS, *Centra integracji społecznej* ou CIS) et qui sont également cofinancés par le FSE⁷⁷⁵ (leur création est souvent l'objet d'un projet FSE). Une part importante de l'activité de ces clubs et centres est orientée vers la réintégration professionnelle de personnes exclues de l'emploi, telles que des

⁷⁷⁴ GOPS de Stare Czarnowo, Zachodniopomorskie, 23 mai 2011.

⁷⁷⁵ La part du FSE dans les revenus des centres d'intégration sociale (CIS) a crû entre 2009 et 2011, à l'inverse de la part des communes : le FSE cofinance en 2009 environ 25% des CIS, puis près de 37% en 2010 et plus de 38% en 2011. La part des communes, elle, passe de 31% environ en 2009 à 22% en 2010 et moins de 17% en 2011. Le reste des ressources provient du Fonds du travail, de l'activité propre des centres, de la voïvodie et enfin du fonds national de réhabilitation des personnes handicapées (PFRON) (Ministère du travail et de la politique sociale. *Informacja o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej polskiej* [Information sur le fonctionnement des centres et des clubs d'intégration sociale pour la Diète et le Sénat de la République de Pologne], Varsovie, mai 2012, p.27).

chômeurs de longue durée, des personnes handicapées, des personnes sans domicile fixe, dépendantes de l'alcool ou de drogues, etc. Les chômeurs de longue durée en particulier constituent l'écrasante majorité des effectifs (environ 62%), et leur part n'a cessé de croître entre 2009 et 2011, témoignant une fois encore de leur exclusion des circuits des PUP. De même, les femmes sont majoritaires dans les CIS. Elles forment 54% des bénéficiaires en 2009 en effet, et 56% en 2011⁷⁷⁶.

Depuis 2011, ces structures dédiées à l'intégration sociale, mais aussi professionnelle, peuvent être créées et gérées par des ONG et notamment des associations caritatives, et un mouvement de transfert de gestion des collectivités territoriales vers le tiers secteur s'est engagé. Aussi en 2012 la plupart (68%) des centres d'intégration sociale (CIS), par exemple, sont-ils gérés par des associations ou des fondations, tandis que les collectivités possèdent 24% des 92 centres existant en Pologne⁷⁷⁷. Certains sont particulièrement dynamiques dans la région Zachodniopomorskie, où la part de population éligible à l'aide sociale (7,3% en 2011) dépasse la moyenne nationale (6,6%) et celle des autres régions ici considérées (5,1% en Łódzkie, 6,8% en Podkarpackie en 2011). Zachodniopomorskie est d'ailleurs l'une des régions possédant le plus grand nombre de centres d'intégration sociale en 2012, derrière la région Grande Pologne : on en compte en effet onze, tandis que dans les régions Łódzkie et Podkarpackie ce type de structure est moins populaire (trois seulement dans chaque région). Le premier CIS de Pologne a d'ailleurs été créé à Łobez, en Zachodniopomorskie en 2005. C'est donc aussi dans cette région qu'on trouve l'un des plus grands nombres de participants aux activités d'un CIS. Zachodniopomorskie possède aussi un nombre de clubs d'intégration sociale (KIS) parmi les plus élevés de toutes les régions, bien que n'atteignant pas celui de la Varmie-Mazurie. A l'inverse des CIS, les KIS sont majoritairement gérés par des communes et donc souvent rattachés au centre d'aide sociale⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ Calculs d'après Ministère du travail et de la politique sociale. *Informacja o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej polskiej* [Information sur le fonctionnement des centres et des clubs d'intégration sociale pour la Diète et le Sénat de la République de Pologne], Varsovie, mai 2012, p.41.

⁷⁷⁷ GUS. *Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2012 r.* [Centres d'intégration sociale, établissement d'activité professionnelle et ateliers de thérapie en 2012], Varsovie, 29 novembre 2013, p.2.

⁷⁷⁸ Fin 2010, on estime que 62% environ des clubs d'intégration sociale en Pologne sont gérés par des communes, et 38% par des ONG (Ministère du travail et de la politique sociale. *Informacja o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej polskiej* [Information sur le fonctionnement des centres et des clubs d'intégration sociale pour la Diète et le Sénat de la République de Pologne], Varsovie, mai 2012, p.32).

Nombre de centres d'intégration sociale (CIS) et de bénéficiaires de ces centres dans les régions en 2012

Régions	Nombre de CIS	Nombre de participants
Wielkopolskie - <i>Grande Pologne</i>	13	747
Zachodniopomorskie - <i>Poméranie occidentale</i>	11	589
Śląskie - <i>Silésie</i>	10	517
Pomorskie - <i>Poméranie</i>	9	375
Mazowieckie - <i>Mazovie</i>	6	132
Lubelskie - <i>Région de Lublin</i>	5	171
Lubuskie - <i>Région de Lubusz</i>	5	321
Małopolskie - <i>Petite Pologne</i>	5	314
Podlaskie - <i>Podlachie</i>	5	146
Dolnośląskie - <i>Basse-Silésie</i>	4	239
Świętokrzyskie - <i>Sainte-Croix</i>	4	485
Warmińsko-Mazurskie - <i>Varmie-Mazurie</i>	4	681
Kujawsko-Pomorskie - <i>Cujavie-Poméranie</i>	3	284
Łódzkie - <i>Région de Łódź</i>	3	243
Podkarpackie - <i>Basses-Carpates</i>	3	73
Opolskie - <i>Opole</i>	2	113

Source : GUS, 29 novembre 2013, p.3 et 5.

Nombre de clubs d'intégration sociale (KIS) dans les régions en 2010

Régions	Nombre de KIS
Warmińsko-Mazurskie - <i>Varmie-Mazurie</i>	116
Kujawsko-Pomorskie - <i>Cujavie-Poméranie</i>	18
Lubelskie - <i>Région de Lublin</i>	18
Mazowieckie - <i>Mazovie</i>	18
Zachodniopomorskie - <i>Poméranie occidentale</i>	16
Łódzkie - <i>Région de Łódź</i>	14
Wielkopolskie - <i>Grande Pologne</i>	14
Małopolskie - <i>Petite Pologne</i>	12
Opolskie - <i>Opole</i>	10
Dolnośląskie - <i>Basse-Silésie</i>	8
Pomorskie - <i>Poméranie</i>	8
Podkarpackie - <i>Basses-Carpates</i>	6
Śląskie - <i>Silésie</i>	6
Świętokrzyskie - <i>Sainte-Croix</i>	6
Lubuskie - <i>Région de Lubusz</i>	3
Podlaskie - <i>Podlachie</i>	2

Source : Ministère du travail et de la politique sociale, mai 2012, p.32.

L'élargissement des actions sur le terrain de la formation professionnelle par les centres d'aide sociale entre en concurrence directe avec les PUP, ce que reconnaissent certains responsables d'OPS :

« [Nous organisons ces activités] pour les chômeurs. Car avant, toutes les formations c'était le bureau du travail du powiat qui les faisait. Mais maintenant d'une certaine façon nous formons aussi »⁷⁷⁹.

« Une partie [de nos clients] a déjà participé à des formations qu'organise le PUP, seulement nous les complétons aujourd'hui [...]. Ils [le PUP] se sont spécialisés dans ces cours et toute cette « activation professionnelle », depuis quelques années déjà avant nous. Mais désormais les ressources ont été tellement limitées malheureusement pour eux, qu'en pratique ils n'ont reçu qu'un tiers des fonds qu'ils avaient avant. 30% des fonds, ils ont reçu. Ils n'ont pas d'argent pour former les gens, c'est la vérité. Alors qu'à nouveau chez nous il y a de l'argent pour nos clients »⁷⁸⁰.

L'action des centres d'aide sociale, en particulier pour les exclus du PUP, est d'autant plus déterminante que la baisse des fonds alloués aux bureaux du travail, limitant leur champ d'action comme on l'a vu, signifie aussi qu'une plus grande part de chômeurs

⁷⁷⁹ MGOPS de Drawno, Zachodniopomorskie, 23 mai 2011.

⁷⁸⁰ MOPS de Tuszyń, Łódzkie, 13 octobre 2011.

ne peut bénéficier de leurs programmes, le nombre de bénéficiaires ayant été réduit. Les OPS, entre autres, peuvent récupérer une partie de cette clientèle exclue, d'autant que, nous le verrons plus loin, la restriction du champ d'action des PUP et les critères d'efficacité qui leur ont été apposés en parallèle, les poussent à sélectionner dans leurs projets les personnes les plus employables. Sur ce point, le transfert habituel de la clientèle des PUP vers les OPS est encouragé voire même renforcé, d'un côté par les restrictions mises sur les premiers, de l'autre, par les plus grandes possibilités accordées aux seconds et par la multiplication des clubs et des centres d'intégration sociale.

Le cas du centre d'aide sociale de Drawno (Zachodniopomorskie) en témoigne : dans cette commune semi-rurale, l'OPS réalise son projet système en partenariat avec le bureau du travail, la condition première pour tout bénéficiaire étant d'être enregistré au PUP. D'après le responsable de l'OPS, au moment de l'entretien (2011), il est difficile de trouver des personnes qui soient enregistrées au chômage parmi les clients de l'aide sociale, ce qui témoigne d'une nette séparation entre les deux institutions. Pour compléter sa liste de bénéficiaires, l'OPS a finalement recruté des chômeurs enregistrés au PUP, non clients de l'aide sociale (faute de volontaires cumulant les deux statuts) et n'ayant visiblement pas de perspectives de suivre un programme dans le bureau du travail. Cet exemple montre que localement, des centres d'aide sociale peuvent effectivement récupérer des clients du PUP par l'intermédiaire de leur projet FSE⁷⁸¹.

Il témoigne d'un mouvement d'élargissement des cibles éventuellement adopté par les centres d'aide sociale. Dans la région de Łódź, ces mouvements ont été encouragés entre 2009 et 2011 par l'autorité régionale pour les petits projets adressés aux habitants ruraux⁷⁸². Si théoriquement ce sont les partenariats entre des organisations non gouvernementales (ONG) et des grandes organisations ayant leur siège dans la capitale régionale qui ont été encouragés, sous la forme de critères stratégiques rapportant des points supplémentaires lors des concours, plusieurs OPS

⁷⁸¹ Les projets des OPS restent de très faible envergure, cependant rappelons qu'il existe un centre d'aide sociale dans chaque commune, ce qui en final, représente une population non négligeable. Au moment de l'entretien dans le centre de Drawno, en 2011, quatorze personnes sont inscrites dans le projet système. Toutes sont des femmes. Le responsable nous indique que depuis le début du projet, soit depuis 2008, aucun homme ne s'est jamais présenté pour participer au projet (MGOPS de Drawno, Zachodniopomorskie, 23 mai 2011).

⁷⁸² En l'occurrence, les projets des sous-actions 6.3 et 7.3 du Programme opérationnel Capital Humain, dont le montant n'excède pas 50.000 zlotys (11.900 euros environ, taux de conversion en vigueur le 19 mars 2014) et qui sont de courte durée. Ces projets s'adressent à des terrains circonscrits, et exclusivement à des petites localités rurales (initiatives *bottom-up* dans les campagnes).

en ont bénéficié également, d'après nos observations. En effet, en l'absence d'ONG agissant dans le domaine social, les centres d'aide sociale sont les organisations les plus proches de la population locale. De tels partenariats permettent aux organisateurs des projets de bénéficier de cette proximité, l'OPS agissant alors comme recruteur⁷⁸³, tandis que ce dernier peut élargir son action à des personnes qui ne comptent pas parmi ses clients. Le cas du centre de Tuszyn (Łódzkie) en est une illustration.

L'exemple du MOPS de Tuszyn (Łódzkie)

Le centre d'aide sociale de la commune semi-rurale de Tuszyn, située à environ vingt kilomètres de Łódź, a sollicité en 2011 une entreprise spécialisée dans le conseil aux initiatives réalisées avec les fonds européens, afin de réaliser un petit projet de trois mois pour 12 personnes. Parmi elles, 10 femmes et deux hommes, venant pour la plupart du territoire rural de la commune, tous n'étant pas inscrits à l'aide sociale. Les participants ont reçu des conseils pour la recherche d'emploi et une initiation à l'auto-entrepreneuriat. A la date de l'entretien, le responsable du MOPS de Tuszyn souhaitait poursuivre la collaboration avec la firme, basée à Łódź, à travers un nouveau projet : « Je suis retourné voir le président [de la firme] pour monter à nouveau quelque chose en commun, car c'est une chose de récupérer de l'argent, il faut des destinataires. Et ces destinataires, c'est moi qui les ai. C'est moi qui peut les convaincre »⁷⁸⁴. De son côté, le porteur de projet se montrait également satisfait du résultat : « L'effet est bon car si sur douze participants, trois ont créé leur entreprise, deux travaillent, deux sont en négociation, alors il y a une efficacité »⁷⁸⁵.

Si le même type de partenariat existe ponctuellement entre des organisateurs privés et les PUP, les OPS ont l'avantage d'être plus proches des bénéficiaires à tous points de vue et se perçoivent d'ailleurs comme tels, surtout en milieu rural. Dès lors, ils se considèrent comme étant plus à l'écoute des besoins de la population, notamment par rapport à l'administration de l'emploi. Les propos suivants, exprimés par l'équipe du centre de Sławoborze (Zachodniopomorskie), illustrent cette perception relativement fréquente :

- « L'aide et l'activation professionnelle réalisées par le PUP est, comme on dit, pas très souple [...]. Ils ne diagnostiquent pas les problèmes, ils n'adaptent pas leurs actions à la situation d'ici.
- Nous sommes plus proches des gens. Nous connaissons mieux leurs problèmes. Le bureau du travail c'est comme un registre [...]. Ils n'analysent pas les problèmes individuellement...
- Ni sous l'angle d'un espace donné. Tandis que chaque gmina peut se différencier un peu »⁷⁸⁶.

A l'inverse des bureaux du travail (PUP), les centres d'aide sociale (OPS) sont majoritairement renforcés par le système, car ils y gagnent financièrement et de manière continue entre 2007 et 2013. Tout comme les PUP, ceci dit, le FSE introduit pour eux certains changements tout en s'inscrivant dans la continuité des années

⁷⁸³ Les organisations présentes dans la capitale régionale ont tout intérêt à s'appuyer sur les centres d'aide sociale pour atteindre les populations rurales.

⁷⁸⁴ MOPS de Tuszyn, Łódzkie, 13 octobre 2011.

⁷⁸⁵ Biuro Obsługi Inicjatyw Europejskich Sp.z o.o. (BOIE), Łódź, Łódzkie, 4 octobre 2011.

⁷⁸⁶ GOPS de Sławoborze, Zachodniopomorskie, 16 mai 2011.

précédentes. Concernant les changements, ils portent sans conteste sur le manque de ressources humaines et financières empêchant traditionnellement les OPS de développer des politiques actives. Sur ce point, en effet, le FSE est vécu par les responsables de l'aide sociale comme un apport non négligeable tant pour les conditions de fonctionnement des centres que pour la qualité des services fournis. En même temps, le FSE contribue à renforcer certains aspects qui leur sont caractéristiques, tels que la diversification des activités (d'où la continuité) ; cependant, comme on l'a vu, cette diversification est plutôt souhaitée par les responsables des centres, car la disponibilité des fonds le leur permet. Elle n'est donc pas vécue comme une charge supplémentaire, comme c'est le cas traditionnellement dès qu'une nouvelle responsabilité leur est imposée par l'Etat. Ici, on observe donc malgré tout un changement dans la continuité. Le FSE encourage également un mouvement déjà initié précédemment, qui relègue des populations rejetées des PUP vers l'aide sociale (ou des structures connexes telles que centres et clubs d'intégration sociale). Cependant, il ne s'agit plus en théorie de les reléguer vers « l'assistance », mais bien vers des projets axés sur l'activation et l'encouragement à l'emploi ; d'où, encore une fois, un changement initié dans la continuité.

Dès lors, on voit bien comment les centres d'aide sociale, par l'intermédiaire du FSE, concurrencent l'acteur traditionnel de l'emploi – le PUP – en comblant ses manques, manques suscités par la réduction des fonds du FSE opérés sur ces derniers par l'Etat. Pour autant, la dépendance au centre qui caractérise également les OPS n'est pas allégée par le système, même si elle n'est pas aussi visiblement exprimée que dans le cas des bureaux du travail. L'Etat continue d'exprimer sa centralité y compris dans le domaine de l'aide sociale par l'intermédiaire du FSE, et ce, à travers la contrainte bureaucratique. Ce point concerne d'ailleurs également les PUP, et est abordé dans le paragraphe suivant.

1.3. La contrainte bureaucratique apprivoisée ?

Pour les acteurs publics de l'emploi et de l'aide sociale, la gestion des fonds du FSE reste perçue comme difficile et contraignante chez la plupart des acteurs, malgré l'expérience acquise au fil des années. Ce sentiment est exprimé chez ces acteurs

comme une entrave à leur fonctionnement mais aussi à la qualité de leurs prestations, entrave souvent perçue comme inutile et injustifiée⁷⁸⁷.

Pour tous, la bureaucratie entourant le FSE s'accompagne de plusieurs exigences : tout d'abord, la nécessité de présenter une candidature qui soit d'une précision absolue, notamment s'agissant du budget. En effet, écrire une candidature nécessite de s'adapter aux critères de l'action considérée, critères qui évoluent d'une année à l'autre. Dans la candidature, tout doit être écrit très précisément : le groupe cible (nombre, profil), les modalités de recrutement, les actions prévues, le calendrier des actions, le budget, le calendrier des dépenses, etc. Le document de candidature doit préciser quelle somme d'argent ira, concrètement, sur quelle action ou quel geste.

Par ailleurs, il convient de s'adapter aux changements de principes qui surviennent dans certaines actions du POKL en cours d'année. Ces changements éventuels imposent aux équipes des projets de suivre au quotidien les règlements, ce qui est perçu comme une difficulté dans les PUP, comme en témoignent les propos suivants :

« Certainement, l'acquisition de ressources [du FSE] et la réalisation de plus grandes entreprises exigent des travailleurs de suivre les changements des règlements au quotidien... Avec le Fonds du travail, certainement, oui aussi, mais on le sait, plus on en fait, plus il faut posséder de connaissances »⁷⁸⁸.

« Le travail dans un projet est difficile, exigeant une actualisation continue du savoir. Il y a des changements fréquents. [...] Pour la réalisation aussi, [les fonds FSE] exigent vraiment un grand engagement »⁷⁸⁹.

Les changements fréquents dans la documentation du FSE se heurtent à un mode de fonctionnement des administrations qui commence tout juste à évoluer. Aussi sont-ils vécus comme une charge de travail faisant obstacle au travail avec la clientèle. La directrice du centre d'aide sociale de Dolice (Zachodniopomorskie) relève ainsi :

« Les règles changent tout le temps, c'est un obstacle car il y a toujours des nouvelles directives, il n'y a pas de clarté. Il y a peu de flexibilité, de possibilité de faire plutôt ainsi ou ainsi. Vraiment, conduire de tels projets exige énormément de travail. [...] Quand il y a beaucoup de travail comme ça, autant de formalités, cela rend plus difficile le travail avec les gens »⁷⁹⁰.

En outre, s'adapter aux changements de principes occasionne parfois des incompréhensions voire des incohérences, en particulier dans les PUP qui en parallèle doivent respecter le cadre national : dans le PUP de Rawa Mazowiecka (Łódzkie), par exemple, on explique que les principes relatifs à l'action pour l'entrepreneuriat du

⁷⁸⁷ En dehors des bureaux du travail et des centres d'aide sociale, nous relevons que ce sont les petites associations qui s'expriment le plus fortement sur les lourdeurs bureaucratiques relatives au FSE.

⁷⁸⁸ PUP de Rawa Mazowiecka, Łódzkie, 19 octobre 2011.

⁷⁸⁹ PUP de Wałcz, Zachodniopomorskie, 9 mai 2011.

⁷⁹⁰ GOPS de Dolice, Zachodniopomorskie, 17 mai 2011.

POKL (subventions pour la création d'entreprise) entrent parfois en conflit avec les règlements nationaux sur les subventions⁷⁹¹, et que les PUP sont également censés respecter⁷⁹². Une fois encore, ceci témoigne de la tension dans laquelle les PUP se trouvent pris, entre respect du cadre national et pression au changement sous l'effet du FSE.

Par ailleurs, organiser un projet cofinancé par le FSE nécessite de se conformer à un calendrier précis fixé également dans la candidature, ce qui occupe une grande part du temps du personnel. Les propos suivants – relevés dans un PUP de Zachodniopomorskie et un OPS de Łódzkie - montrent qu'à travers la contrainte bureaucratique, une pression est mise sur les administrations pour qu'elles maintiennent un fonctionnement strict et rigide, mais fortement consommateur de temps :

« On ne fait pas juste un projet et c'est tout. Il doit toujours être suivi, contrôlé, avec un rythme de travail, car ces projets ne sont pas réalisés sur une très longue période de temps. Aussi il y a un certain calendrier, étroitement fixé, dont nous devons répondre. Il y a des principes concernant les comptes, l'obtention de ressources suivantes. Pour obtenir une tranche suivante d'argent, nous devons rendre compte d'au moins 70% de l'argent que nous avons déjà reçu, c'est-à-dire que le progrès dans la vie du projet et le progrès financier doivent être élevés...»⁷⁹³.

« Cela nous prend un certain temps et il faut repousser d'autres choses à plus tard pour écrire ce document, le préparer, le planifier, estimer les coûts, donc appeler, demander, et toutes ces choses à mettre en place avant. Mais c'est une obligation, nous devons être en accord avec la procédure. [...] Le projet seul prend un quart du temps. C'est-à-dire que sur huit heures, on peut dire que deux heures sont consacrées au projet, d'après moi, pour en vérifier la réalisation, assurer le suivi, vérifier la qualité des services, avoir une vue sur les contrats sociaux, fixer aussi les visites avec les travailleurs sociaux... Cela absorbe toute une partie du temps »⁷⁹⁴.

Enfin, l'organisation des projets requiert de réaliser toutes sortes de papiers liés au suivi et au contrôle, ainsi que d'informer l'autorité supérieure, le WUP, de tout changement⁷⁹⁵. Dans l'ensemble, cette procédure relative aux projets du FSE est jugée exagérée, injustifiée voire absurde. La contrainte est perçue comme illégitime, et pour l'administration locale de l'emploi en particulier, reflétant à chaque étape sa

⁷⁹¹ Règlements qui sont publiés sur la base de et en complément de la loi du 20 avril 2004.

⁷⁹² La responsable des projets FSE rencontrée au PUP remarque que : « Parfois, les règlements nationaux changent. Cela concerne les subventions. Mais par exemple l'action 6.2 n'est pas liée à notre loi, et là, par exemple, on voit qu'il n'y a pas eu de réflexion... » (PUP de Rawa Mazowiecka, Łódzkie, 19 octobre 2011). Ce PUP réalise ou a réalisé cinq projets concours en plus de son projet système, parmi les projets organisés pour les chômeurs : trois projets pour l'entrepreneuriat (2010-2011 pour deux d'entre eux, 2011-2014 pour l'un), et deux projets relatifs à l'intégration sociale dans les territoires ruraux en 2011, dont l'un pour les femmes exclusivement (*IT dla nowoczesnych kobiet* [Technologies de l'information pour les femmes modernes]).

⁷⁹³ PUP de Wałcz, Zachodniopomorskie, 9 mai 2011.

⁷⁹⁴ GOPS de Ręczno, Łódzkie, 15 novembre 2011.

⁷⁹⁵ D'après la responsable des projets FSE du PUP de Rawa Mazowiecka (Łódzkie), si le budget pour telle action, à l'intérieur d'un projet, évolue en excédant 10% de son montant, une requête doit être déposée auprès du WUP (PUP de Rawa Mazowiecka, Łódzkie, 19 octobre 2011).

dépendance à l'égard de l'Etat, dépendance relayée - du fait du FSE -, par l'autorité régionale qu'est le WUP.

Cependant, cet excès de procédures et de comptes à rendre à l'égard du WUP ne sont pas un obstacle au fait que certains bureaux du travail, en l'occurrence, aient sollicité des fonds *via* les concours, comme on l'a vu précédemment. La réponse à la contrainte bureaucratique s'est donc avérée être l'adaptation, car aucun des acteurs rencontrés n'a suggéré que les procédures aient pu être simplifiées avec les années. PUP et OPS se sont adaptés aux exigences, tandis que celles-ci n'ont pas été assouplies. D'une certaine façon, donc, une marge de manœuvre a été acquise par ces administrations : tous les responsables rencontrés considèrent d'ailleurs qu'aujourd'hui, la bureaucratie entourant les projets du FSE n'est plus une contrainte, car ils ont « l'expérience » qu'il faut pour y faire face. Si les débuts ont été difficiles, il ne semble plus y avoir de réel obstacle aujourd'hui dans ce domaine.

Les propos suivants synthétisent ce double sentiment régnant dans les administrations, d'une gestion qui reste considérée comme difficile et exagérément bureaucratique et dont l'Etat polonais est perçu comme responsable, mais qui n'empêche pas la réalisation des projets :

« Depuis 2004 que nous en faisons... Les projets système, ce sont aussi une certaine expérience, et peut-être que nous ne ressentons plus le fait que tout cela soit une grande bureaucratie. C'est sûr que dans les premiers projets, on avait ce sentiment que tout simplement... Qu'à chaque point il y avait une vérification, un contrôle, des enquêtes [...], des déclarations, des certificats de conformité... Il nous semblait qu'il y avait beaucoup de documentation. Mais je pense qu'après tant de projets nous savons désormais que tout doit être documenté, que quand le contrôle [du WUP] viendra il vérifiera que les tâches sont réalisées... »⁷⁹⁶.

« Nous, nous travaillons depuis assez longtemps dans ce système, et aujourd'hui cela nous est facile. Les débuts, comme toujours, ont été difficiles, cependant je considère qu'aujourd'hui cela n'est pas difficile. Cependant la procédure-même - ce ne sera sans doute pas seulement mon opinion, mais une opinion générale -, cette bureaucratie est trop fortement étendue. Moi je pense parfois que nous seuls - Polonais - nous avons élaboré diverses procédures... Je ne sais pas pourquoi. [...] Cela dérange, car tout est tellement raccroché à des papiers, que tout simplement la forme a dépassé le contenu [...] Tout, tout, tout est couvert par 190 documents, qui confirment, comme on dit, confirment et confirment encore une fois »⁷⁹⁷.

L'intervention du FSE entre 2007 et 2013 a bouleversé la gouvernance locale de l'emploi : les acteurs traditionnels, les bureaux du travail (PUP) sont affaiblis financièrement et leur champ d'action se restreint, ce dont profitent – en partie – les

⁷⁹⁶ PUP de Rawa Mazowiecka, Łódzkie, 19 octobre 2011.

⁷⁹⁷ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

centres d'aide sociale (OPS) ainsi que de nombreux autres porteurs de projet. A travers cette réorganisation de la gouvernance par l'intermédiaire des fonds du FSE et du système d'organisation des projets, l'Etat réaffirme sa centralité en maintenant les dépendances verticales, comme il l'a fait dans le cas des régions. Concrètement, différents mécanismes en témoignent : la réduction des fonds sur les PUP, les règlements de lois auxquels ils sont soumis, et dans leur cas comme dans celui de l'aide sociale, le maintien d'une forte bureaucratie entourant les projets et de contrôles réalisés par l'autorité régionale.

Les acteurs ici concernés – PUP et OPS – face à ces contraintes, cherchent et acquièrent des marges de manœuvre, même limitées. Ces marges de manœuvre sont d'ailleurs également fournies par le FSE, d'où un paradoxe, celui-ci agissant autant comme une ressource que comme un outil à l'origine de contraintes. Ce constat vaut surtout pour les bureaux du travail, les centres d'aide sociale étant plutôt privilégiés en dehors de la charge bureaucratique. Pour ces deux organisations, toutefois, le FSE induit ou initie une dynamique de changement, tout en s'inscrivant dans la continuité des pratiques héritées des années 1990. S'agissant des relations de gouvernance, ces pratiques ont consisté à faire du *powiat* un échelon faible, disposant de la plus faible part de ressources propres, bien que celle-ci ait crû depuis le début des années 2000 pour s'établir à environ 28% en 2009⁷⁹⁸. Cet échelon reste le plus dépendant, de ce fait, des transferts de l'Etat, tandis que les communes sont les plus fournies en responsabilités mais disposent de la part de ressources propres la plus élevée, en particulier les communes urbaines ou semi-rurales. La mise en œuvre des politiques d'emploi, faisant théoriquement partie des compétences du *powiat*, renforce cette tendance à maintenir ce dernier dans un état de faiblesse, puisqu'on perçoit qu'avec le FSE, le mouvement vers le « très local » s'accroît dans ce domaine, rendant incertain le devenir du PUP en tant que référence pour la population.

Dans ce contexte, qu'en est-il des actions pour les femmes (les *policies*) ? Le paragraphe suivant aborde les conséquences du changement de gouvernance sur l'action menée par les acteurs publics locaux (PUP et OPS) envers les femmes.

⁷⁹⁸ En 2001, la part des ressources propres des *powiaty* ruraux s'établissait à 8,3%, celle des *powiaty* urbains à 15,3%. Les ressources propres constituaient par ailleurs 13,3% du budget des voïvodies.

Budget des collectivités territoriales en 2009

Collectivités	Ressources propres	Subventions du Trésor de l'Etat	Dotations de l'Etat
COMMUNES	46,3%	33,9%	19,8%
Communes rurales	36,8%	41,9%	21,3%
Autres communes	53,7%	18,7%	27,6%
POWIATY	28,3%	45,9%	25,8%
VOÏVODIES	32,3%	14,3%	53,4%

Source : Office national des statistiques (GUS). *Budżety jednostek samorządu terytorialnego* [Budgets des unités de gouvernement territorial], Varsovie, 2010, p.52, 60, 75-76.

2. IMPACT SUR LA *POLICY* ENVERS LES FEMMES

La question de l'impact des changements dans la gouvernance locale de l'emploi sous l'effet du FSE, marquée par un affaiblissement du bureau du travail (PUP) et un élargissement du champ d'action des centres d'aide sociale (OPS), sur la politique menée à l'encontre des femmes, peut être appréhendée de trois façons : premièrement (A), sous l'angle de la reprise des normes européennes concernant l'emploi féminin par les acteurs locaux, normes qui ont été entretemps adaptées par l'Etat (le niveau national) puis par les régions (le niveau régional) *via* un certain ciblage et certains types de mesures ; deuxièmement, par l'engagement dont témoignent les acteurs rencontrés dans les PUP et les OPS envers l'emploi féminin et le principe d'égalité hommes-femmes (B) ; troisièmement (C), sous l'angle de l'efficacité des actions entreprises. Nous abordons ces trois points consécutivement dans les paragraphes suivants.

2.1. Ciblage et types de mesures

2.1.1. Ciblage

Le chapitre 4 de la partie II a montré que la politique visant l'emploi féminin au niveau national dans les années précédant et suivant l'adhésion de la Pologne à l'UE a été régie par une double approche – libérale/conservatrice- correspondant d'un côté à l'orientation vers plus de mesures actives et un encouragement à l'entrepreneuriat, d'un autre côté à un focus sur les mères de famille, pour lesquelles les mesures de conciliation (principalement les structures de garde d'enfants et principalement les maternelles) et le travail à temps partiel étaient encouragés. Cette double approche correspond elle-même à une double conformité : conformité avec les normes promues au niveau européen, et conformité avec la tradition nationale.

A partir de 2007, cette approche est reprise dans le programme opérationnel Capital Humain (POKL) bien que de manière moins directe qu'elle ne l'était dans le programme précédent, le programme opérationnel sectoriel Développement des ressources humaines 2004-2006 (SPO RZL) ; lequel faisait explicitement mention, parmi ses cibles, des « femmes et de la famille ». Désormais, avec le POKL, les femmes ne sont plus une cible à part entière des actions, leur cas étant toutefois mentionné dans le diagnostic social du programme et dans l'application de l'égalité des chances entre hommes et femmes, à chaque étape de la mise en œuvre du FSE (*gender mainstreaming*). Cette dernière n'empêche pas que des actions spécifiques (positives) comme celles réalisées entre 2004 et 2006 soient possibles.

Du reste, de manière générale les régions, qui réalisent l'essentiel du programme opérationnel, peuvent orienter les actions du FSE en fixant des cibles privilégiées qui varient d'une année sur l'autre. Dans les trois régions considérées ici, les femmes sont globalement peu présentes en tant que cibles privilégiées, bien que les politiques d'emploi régionales se fassent l'écho de la promotion des mesures de conciliation et du temps partiel, et de la situation défavorable et inégalitaire des femmes sur le marché du travail. Lorsque les femmes font partie des cibles à privilégier dans les projets, l'accent est mis sur les mères de famille, dans la lignée de la tradition nationale. Le reste du temps, la cible « femmes » se fond dans les autres cibles, telles que les personnes ayant plus de 45 ans, les jeunes de moins de 25 ans, les personnes handicapées, etc., ou encore les ruraux.

Qu'en est-il de l'action des PUP et des OPS au niveau local ? Suivant leur logique d'action, les PUP appliquent les critères élaborés par la région pour le ciblage des bénéficiaires dans les projets système, ces critères étant obligatoires à partir de 2009 en Zachodniopomorskie et 2010 dans les deux autres régions. Par exemple, en 2011 dans la région Zachodniopomorskie plus d'un tiers des participants doivent être des femmes (en particulier des jeunes mères de famille revenant sur le marché de l'emploi) et/ou des jeunes de moins de 25 ans, ou des personnes âgées de plus de 50 ans. Les personnes handicapées doivent être représentées à hauteur de leur part parmi l'ensemble des chômeurs enregistrés. La même proportion doit être respectée dans les régions de Łódź et de Podkarpackie, également pour les personnes handicapées ainsi que pour celles ayant plus de 50 ans. Cependant ces cibles, « piochées » parmi celles listées dans la loi de 2004 (en tant que groupes dits « en situation particulière » sur le

marché du travail), peuvent s'avérer inadaptées à la réalité locale. En particulier, la ruralité des territoires n'est pas prise en compte dans ces critères. Ceci pose problème dans les espaces majoritairement ruraux, où le chômage concerne donc principalement une population rurale et ce, bien que les taux officiels puissent apparaître faibles sous l'effet du chômage caché.

Le cas du *powiat* skierniewicki dans la région de Łódź est exemplaire sur ce point. Bien que le chômage caché globalement dans cette région ne soit pas aussi prégnant qu'en Podkarpackie, les témoignages locaux attestent de son existence, notamment dans ce *powiat* qui est à 100% rural, alors qu'il entoure la troisième ville de la région (Skierniewice) et que le taux officiel de chômeurs est le plus faible de la région : il s'élève en 2011 à environ 8%, contre près de 13% dans la région Łódzkie dans l'ensemble⁷⁹⁹. Dans le PUP, l'imposition de critères particuliers ne prenant pas en compte la ruralité du territoire et donc, de la clientèle, est perçue comme réduisant l'accès au projet pour ses principaux clients :

« Depuis cette année, ils [le WUP] nous ont aiguisé les critères d'accès à un projet. C'est-à-dire qu'ils ont commencé à nous indiquer que tous les chômeurs, aujourd'hui, n'ont plus le droit de participer. A la place, le bureau doit choisir sur quels chômeurs il se concentre. Le WUP nous a imposé deux catégories : les personnes handicapées et les plus de 50 ans. Celles-là, elles doivent figurer [dans les cibles des projets]. Sans appel. Cependant, chez nous, une catégorie assez importante ce sont les personnes enregistrées venant des espaces ruraux. C'est-à-dire que si nous avons déjà des personnes enregistrées venant des espaces ruraux, alors dans les projets que nous réalisons, quels qu'ils soient, il faut bien que nous incluions cette catégorie de chômeurs »⁸⁰⁰.

Ce propos témoigne d'une inadéquation du ciblage avec la structure du chômage local, telle qu'elle est vécue et perçue par le personnel des PUP. Elle se superpose, qui plus est, au règlement de loi interdisant à toute personne possédant plus de deux hectares d'exploitation de s'enregistrer au chômage au PUP, ce qui est également vécu par certains - notamment dans les *powiaty* les plus ruraux - comme un facteur les empêchant de prendre en charge une partie de la population. En effet, ce règlement est considéré comme un obstacle aux personnes qui ne vivent pas de leur petite exploitation mais voudraient trouver un emploi *via* le PUP. Ce fait est évoqué par la responsable du PUP de Poddębice, dont le *powiat* est aussi l'un des plus ruraux de la région Łódzkie (75% des habitants vivant à la campagne) :

« Notre loi dit aussi que chaque personne qui a plus de deux hectares [d'exploitation] ne peut être une personne enregistrée chez nous, et qu'alors elle est sous l'assurance du KRUS, ce qui est un obstacle à

⁷⁹⁹ GUS, banque de données locales consultée en mars 2014. L'écart est le même en 2012 : 9% environ de chômage dans le *powiat* skierniewicki, contre 14% en moyenne dans la région.

⁸⁰⁰ PUP de Skierniewice, Łódzkie, 21 novembre 2011.

l'enregistrement. Car je sais qu'avec deux hectares, personne ne fait vivre sa famille, n'est-ce pas ? Mais tels sont nos règlements, malheureusement »⁸⁰¹.

Le problème du ciblage excluant une partie de la population locale dans le besoin, dont le champ est déjà restreint par la loi, peut être rattaché à celui du chômage caché : en réduisant l'entrée dans le projet FSE aux ruraux, ce ciblage n'encourage pas la réduction du nombre de chômeurs cachés qui pourraient éventuellement bénéficier de l'action du FSE dont l'un des objectifs, rappelons-le, est de soutenir le processus de sortie de l'agriculture d'une partie de la population en incitant, en parallèle, l'essor de l'emploi non-agricole. Or ce processus de sortie de l'agriculture vers, en l'occurrence, plus de services, suppose de réduire ce phénomène qu'est le chômage caché.

En outre, le fait que chaque région impose un ciblage à tous les PUP, dans des *powiaty* pourtant différents les uns des autres et en particulier, plus ou moins ruraux, peut mettre en difficulté certains bureaux s'agissant du respect de ces critères. Dans le cas du PUP de Skierniewice, toujours, le projet système en 2011 consistait principalement en une aide à la création d'entreprise ; suivant les critères de ciblage du projet, cette aide devait être accordée en priorité à des personnes handicapées et âgées de plus de cinquante ans. A la date de l'entretien, le PUP ne parvenait pas à respecter le quota de bénéficiaires handicapés dans son projet, ces personnes n'étant pas intéressées par la création d'entreprise – aux dires des responsables – mais par d'autres types de mesures telles que des stages, chose que n'offrait pas le projet. Les actions de promotion pour inciter les personnes handicapées à se lancer dans la création d'entreprise, organisées par le PUP, n'avaient pas eu de succès, et des fonds demeuraient donc en suspens.

Cet exemple témoigne une nouvelle fois de l'inadéquation du ciblage aux réalités locales, qui se traduit ensuite par une menace de retour de fonds des PUP au bureau régional (menace appliquée si les critères ne sont pas respectés), laissant de côté des bénéficiaires potentiellement intéressés mais non qualifiés par la région, donc exclus des programmes du FSE. Cette inadéquation du ciblage est ici exacerbée par l'intervention du FSE, ce qui finalement entrave son action.

⁸⁰¹ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

A travers le ciblage imposé dans les projets système FSE, on perçoit encore une fois la relation hiérarchique qui lie les bureaux du travail directement à l'Etat, compte-tenu que ces critères choisis par la région, parmi les catégories élaborées au niveau central, ne modifient pas la donne en matière de gouvernance. Selon Kalužná (2009), les PUP – à travers la starostie (collectivité du *powiat*) - disposent d'une faible marge de manœuvre dans le processus de décision politique. Comme on l'a vu précédemment, la région elle-même ne dispose pas d'un pouvoir plus important dans la réalité, en l'absence d'une expérience suffisante, d'où le maintien d'une logique d'application des mesures et des critères décidés au niveau central, de manière uniforme. Kalužná écrit ainsi :

« Voivodeships and poviats are formally consulted when drafting and amending legislation but they do not have a significant role in policy-making. [...] The view that labour offices (can) hardly do more than mechanically implement the instruments defined in law has frequently been expressed in reports, as well as by staff interviewed in labour offices » (Kalužná, 2009, p.20).

Sur ce point, le FSE n'apporte pas encore de changement fondamental, puisqu'il agit avant tout sur les ressources humaines et financières des bureaux du travail, tout en renforçant la centralité de l'Etat. L'étroitesse dans laquelle se trouvent les PUP explique, selon Kalužná toujours, que les capacités d'analyse des besoins locaux, permettant des remontées de la situation réelle, fassent défaut dans les bureaux du travail :

« Poor understanding of the overall labour market situation is a widespread problem of the Polish self-government structures. This is due to the weakness of the information bases that the local governments have at their disposal, poor analytical competences of the PES [Public Employment Services] staff and lack of resources for outsourcing labour market research » (Kalužná, 2009, p.20).

La cible « femmes » n'étant pas la plus mise en valeur dans les actions des PUP, elle se trouve diluée dans les autres cibles et les problèmes que ces cibles engendrent. En final, les projets système des bureaux du travail ne s'adressent jamais spécifiquement – c'est-à-dire uniquement – aux femmes. Comme souligné précédemment, les femmes peuvent cependant être la cible de projets obtenus par voie de concours, ce qui dépend à la fois de la volonté du bureau du travail (et de la starostie) et de la décision du bureau régional (WUP). Il s'agit dès lors d'actions complémentaires aux projets système, actions liées en théorie à l'identification d'un besoin précis. Il n'est pas possible d'évaluer le nombre de ces projets mis en place par les bureaux du travail spécifiquement pour les femmes, en dehors de leurs actions traditionnelles, car aucune donnée statistique n'est disponible en la matière. Toutefois, dans les cas

observés et évoqués précédemment (tel que le PUP de Wałcz), la participation des PUP à des concours résulte autant des manques financiers et de la rigidité du fonctionnement traditionnel de ces institutions que d'un intérêt réel pour la situation des femmes. Nous verrons d'ailleurs, par la suite, que la désignation des femmes comme cibles stratégiques dans certains projets FSE encourage les comportements de type opportuniste, les cibles stratégiques augmentant les chances des organisations candidates de percevoir des fonds. Sur ce point, la même logique s'applique aux bureaux du travail : d'ailleurs, dans le cas cité – le PUP de Wałcz –, l'organisation d'un projet pour les femmes en 2008-2009 avait coïncidé avec l'existence d'un critère stratégique fixé par la région dans la priorité d'action du POKL correspondante, les femmes rapportant vingt points supplémentaires aux candidatures les désignant comme leur cible principale.

Quant aux OPS, la cible femmes y est également diluée dans la population éligible à l'aide sociale en général. Cependant comme les femmes représentent la majorité des personnes qui se présentent dans les centres, elles forment souvent la quasi-totalité des effectifs des projets système des OPS. Rappelons cependant qu'une partie de l'action des OPS est orientée vers l'aide aux familles, ce qui conforte le rôle des femmes à cet égard et introduit un biais dans l'action mise en œuvre envers elles, puisque dès lors, c'est leur responsabilité familiale qui conditionne leur participation. Indirectement donc, le contenu des projets système des OPS impose un ciblage sur les mères de famille.

2.1.2. Mesures

Malgré l'alternative que représentent les projets par voie de concours, l'essentiel de l'action des PUP cofinancée par le FSE reste le projet système, qui lui, diffère peu des actions traditionnelles financées uniquement par le Fonds du travail. S'agissant des types de mesures, les programmes du FSE s'inscrivent dans le panel d'actions utilisé par les PUP conformément à la loi de 2004, à savoir un ensemble de « services » et « d'instruments » allant dans le sens des mesures actives, au détriment de la logique de compensation du chômage qui a toujours prédominé jusqu'à présent. L'intervention du FSE se traduit par une priorité accordée à trois types de mesures : les stages en entreprise, les formations et l'aide à la création d'entreprise (subventions). Les premiers sont les plus populaires, puisque 48% des personnes

inscrites dans les projets système des PUP en bénéficient en 2011 ; les formations, elles, attirent 36% des participants et représentent donc la seconde mesure la plus appliquée ; quant aux aides à la création d'entreprise, elles concernent, en 2011 toujours, 19% des bénéficiaires des projets⁸⁰². Dans une faible mesure, les projets système prévoient des apprentissages en entreprise et des travaux d'intervention (respectivement 5% et 3% des mesures appliquées en 2011⁸⁰³). Globalement donc, un recentrage des mesures est opéré mais le contenu fondamentalement ne change pas. Les formations proposées se situent dans le domaine des services dans des secteurs qui ne laissent guère espérer un grand nombre d'emplois disponibles, par rapport au nombre de personnes formées. Sur ce point, une grande conformité existe, globalement, entre les différents projets du FSE quel que soit le territoire considéré et quel que soit le porteur de projet. Les formations se situent en général dans le domaine du petit commerce (vente, caisse enregistreuse), du jardinage ou de la floristique, de la cuisine/restauration, de la garde de personnes dépendantes, de la logistique (conduite de chariot élévateur) ou encore du service aux entreprises (comptabilité). Nous reviendrons plus loin sur les conséquences que cela induit pour les femmes. Soulignons que l'enjeu général de ces formations est pluriel : elles visent à soutenir l'essor en cours du secteur tertiaire, parallèlement au processus de sortie du secteur primaire évoqué plus haut et dans le chapitre 4 de notre seconde partie ; elles visent à réduire l'emploi informel (certains domaines cités, tels que le jardinage ou la garde d'enfants, en sont particulièrement générateurs) ; enfin, elles peuvent venir en appui d'une future création d'entreprise. Cette dernière, rappelons-le, vise à réduire ou à masquer le chômage local de même qu'à réduire l'emploi informel en le réorientant vers la légalité, et constitue depuis le milieu des années 1990, dans l'esprit des gouvernants nationaux, la meilleure solution aux défauts du marché du travail. On retrouve le même type de formations dans les centres d'aide sociale, qui généralement proposent aussi des cours de conduite dans leur projet, pour les personnes vivant dans des espaces isolés et/ou qui sont peu mobiles. Ponctuellement, une initiation à la création d'entreprise est également proposée, de même qu'à la fondation de coopératives sociales. Ces types d'établissements, fortement encouragés par les projets FSE qui reprennent à leur compte la notion d'économie sociale, ont toutefois peu de succès auprès de la population locale. Il s'agit là encore d'une norme

⁸⁰² GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p. 93.

⁸⁰³ Ibid, p. 93.

promue désormais au niveau européen mais qui peine à s'implanter sur le territoire polonais.

Compte-tenu des différentes contraintes imposées aux administrations (surtout les PUP) et relatées plus haut, d'un ciblage et de mesures conditionnées par le cadre habituel, quel engagement suscitent l'emploi féminin et la norme d'égalité auprès des responsables rencontrés ?

2.2. Un faible engagement envers l'emploi féminin

Les actions pour les femmes, on l'a vu, sont englobées dans l'activité générale des PUP, que l'on parle de politiques mises en œuvre ou du mode de fonctionnement des bureaux. Le premier résultat en est le faible engagement de ces acteurs envers l'emploi féminin. Compte-tenu de la permanence des relations hiérarchiques qui caractérisent le domaine de l'emploi et de la centralité de l'Etat en la matière, on peut dire que l'intérêt pour l'emploi féminin, localement, est à l'image de ce qui a prévalu au niveau national et régional jusqu'à l'intervention du FSE, et qui s'était traduit par l'absence de programmes d'actions. Le peu d'intérêt pour l'emploi féminin comme d'ailleurs, pour l'égalité hommes-femmes, dont nous avons retracé les fondements dans notre seconde partie (chapitres 3 et 4) semble donc se répercuter dans les bureaux locaux, malgré l'intervention du FSE. Même, du fait des bouleversements que ce dernier induit et qui affaiblissent le PUP en tant qu'acteur de l'emploi, la promotion de l'emploi féminin et de l'égalité hommes-femmes en tant que norme européenne passe totalement au second plan.

De manière générale, la question de l'égalité hommes-femmes dans les bureaux du travail comme d'ailleurs, dans les centres d'aide sociale, n'est pas du tout évoquée par les interlocuteurs. Ce « problème » n'en est pas un, soit parce qu'on considère le respect de l'égalité comme évident, soit parce que la prédominance des femmes dans les projets, le plus souvent, fait disparaître la question. Le propos suivant est assez caractéristique de l'état d'esprit des acteurs à ce sujet :

« Nous la garantissons par exemple dans les projets européens, et c'est obligatoire à 100%, l'égalité des chances. Nous le savons et nous le faisons. [...] Moi je ne considère pas que cela ne soit qu'une déclaration. Mais vraiment je ne vois en cela aucun problème, car nous l'avons déjà dans le sang. L'égalité des chances est pour nous si évidente que nous ne discutons même pas de cela »⁸⁰⁴.

⁸⁰⁴ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

La dernière phrase de ce propos est parfaitement représentative du discours tenu en général dans les administrations de l'emploi mais aussi chez de nombreux autres acteurs : respecter l'égalité des chances est tellement évident qu'il n'y a même pas de quoi en discuter. Remarquons que cette égalité concerne uniquement les projets FSE : les réflexions ne s'étendent pas, en général, à l'égalité hommes-femmes et à son respect dans la sphère sociale, économique ou politique, mais elle reste cantonnée aux actions mises en œuvre par les acteurs interrogés. Le caractère bureaucratique des exigences en matière d'égalité dans les projets du FSE, qui s'exprime en général sous la forme d'un quota hommes/femmes dans chaque type de mesure prévu (subventions, stages, formations, etc.), n'encourage pas à une prise de conscience plus large : le nombre élevé de femmes candidates aux projets, car plus nombreuses parmi les chômeurs, facilite le respect de ces quotas. Le processus de *social learning* théoriquement attendu ne paraît donc pas encore à l'œuvre.

Dans ce contexte, comment évaluer les projets mis en œuvre et auxquels les femmes participent en majorité ? Dans le paragraphe suivant nous revenons sur deux éléments qui conditionnent l'évaluation faite des projets par leurs organisateurs, pour les bénéficiaires en général et les femmes en particulier.

2.3. **Quelle évaluation des projets ?**

Comment les responsables des bureaux du travail et des centres d'aide sociale évaluent-ils leurs actions sur les bénéficiaires, dont les femmes ? Ce paragraphe s'attache à y répondre. Les éléments à la base de l'évaluation faite par les acteurs ici considérés sont de deux ordres : premièrement (1), celui du discours et des représentations, qui est le plus déterminant. Le registre du discours met en avant la notion d'« activation », que les responsables des administrations de l'emploi et de l'aide sociale semblent tous avoir adoptée, bien qu'il leur soit difficile de la mettre en œuvre. C'est en tout cas l'objectif visé et donc, l'efficacité a priori recherchée des programmes. Cependant cette efficacité est entravée par le comportement de la clientèle, d'après les responsables rencontrés. Sur ce sujet, leur opinion s'exprime à travers un ensemble de représentations, concernant les chômeurs d'un côté, les clients de l'aide sociale d'un autre côté ; outre ces discours et représentations et s'agissant des PUP, deuxièmement (2), les projets font l'objet d'une obligation d'évaluation chiffrée dans les régions principalement à partir de 2011. Cette évaluation, comme

précédemment, suscite la recherche de marges de manœuvre chez les PUP, puisqu'elle est vécue une nouvelle fois comme une contrainte illégitime imposée d'en haut. Ces éléments filtrant l'évaluation des projets montrent que la question de leur impact sur les femmes est elle aussi diluée dans le fonctionnement traditionnel des PUP et/ou des OPS et les représentations qui les animent, et dans leur relation de dépendance à l'égard de l'autorité centrale.

2.3.1. Rhétorique de l'activation et représentations

En dehors des différents types de contraintes et de l'organisation du système FSE, un élément d'importance conditionne l'action en faveur des femmes, facilite sa dilution ou même la disparition de la question ; dans tous les cas, rend difficile un plus grand engagement des acteurs concernés ici envers les femmes. Il s'agit d'un ensemble de représentations entourant leur clientèle, dont le comportement, selon eux, empêchent la réalisation efficace des programmes « d'activation », dont tous semblent avoir adopté la rhétorique. Nous revenons d'abord sur cette rhétorique de l'activation fortement présente dans le discours des dirigeants des bureaux du travail et des centres d'aide sociale, et que facilite le recours au FSE, pour montrer comment persistent, malgré tout, les diverses représentations évoquées ci-dessus. Encore une fois s'expriment donc certaines évolutions sous l'effet du FSE, mais qui ne modifient pas les perceptions traditionnelles, profondément ancrées et alimentées par l'état des marchés du travail locaux. On comprend, dans ce cadre, que les idées européennes relatives à l'égalité hommes-femmes ou à l'emploi féminin aient du mal à percer.

Un registre de discours encouragé par le FSE : l'activation

Les mesures actives ont été introduites tardivement dans la politique d'emploi polonaise durant la décennie 1990, les formes passives de traitement du chômage demeurant majoritaires. Pourtant, dès les premiers documents dessinant la politique d'emploi et de l'aide sociale, en 1990-1992, apparaissait l'idée d'activation des individus, de responsabilisation ou encore d'initiative individuelle. Un consensus existait déjà, dans la classe politique, pour sortir du schéma de dépendance des individus à l'égard de l'Etat, et du rôle d'assistance joué par ce dernier, éléments caractéristiques du régime communiste. D'après les ambitions des gouvernements d'alors, il s'agissait d'adapter les politiques sociales au référentiel néolibéral de marché. Ce n'est cependant qu'avec le processus de préadhésion à l'UE et plus

encore à compter de 2004 que la politique d'emploi a pris – ne serait-ce que sur la forme – une tournure plus « active », suivant en cela les orientations de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) puis de Lisbonne. Cela s'est traduit, notamment, par la définition de mesures d'activation dans la loi sur l'emploi de 2004, celles-ci consistant en des activités réalisées pour les chômeurs et les demandeurs d'emploi, afin de les préparer à rechercher et obtenir un emploi de manière autonome⁸⁰⁵. L'idée d'activation et d'autonomie a été réitérée, par ailleurs, dans la loi sur l'aide sociale de 2004, à travers le « travail social » (*praca socjalna*) réalisé avec les bénéficiaires et leur famille, éventuellement sur la base d'un contrat social scellant les obligations des deux parties⁸⁰⁶. Dans ce cadre, l'ayant-droit s'engage par exemple à s'inscrire au registre du chômage et donc à être officiellement demandeur d'emploi, ce qui suppose de se voir proposer certaines mesures allant dans le sens de l'activation.

Depuis, l'intervention du FSE a pris le relai de cette dynamique en faveur des politiques actives du marché du travail (PAMT), leur réalisation étant clairement l'ambition des programmes opérationnels encadrant le FSE⁸⁰⁷, bien que les formes passives de traitement du chômage et de la pauvreté représentent l'essentiel de l'activité des bureaux du travail et des centres d'aide sociale. Concernant les premiers en effet, les formes passives de traitement du chômage représentent encore 55% des dépenses de la politique d'emploi en 2012. Après une baisse de 54% à 33% entre 2005 et 2008, les dépenses en allocations chômage, allocations et prestations de préretraite ont augmenté ces dernières années, en réaction à la hausse du chômage survenue sous l'effet de la crise économique. Ce dernier a augmenté de près de quatre points, passant de 9,5% en 2008 à plus de 13% en 2012. De ce fait, à partir de 2011, les dépenses en formes passives ont repris le dessus sur les formes actives, et depuis les années 1990 les politiques actives n'auront donc finalement prédominé qu'entre 2007 et 2010, soit pendant quatre ans. Celles-ci en effet ont diminué à partir de 2008, passant de 58% à 40% environ des dépenses. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la part des dépenses en formes passives et actives financées par le Fonds du travail entre 2005 et 2012. Il est suivi d'un graphique présentant l'évolution de la courbe du chômage depuis 2004.

⁸⁰⁵ Loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail, art.2.

⁸⁰⁶ Comme nous l'avons présenté dans le chapitre 1 de la partie II, ces idées sont déjà présentes dans la loi sur l'aide sociale de 1990. D'après celle-ci, le système d'aide sociale, en théorie, avait parmi ses missions celle « d'activer » les ayants-droits, de les rendre autonomes et intégrés dans l'environnement social (Loi du 29 novembre 1990 sur l'aide sociale, Dz.U. 1990 n°87 poz.506).

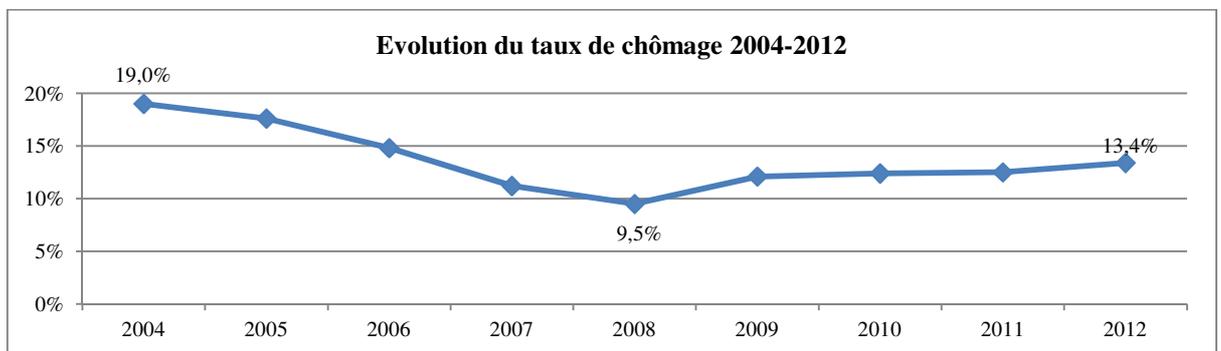
⁸⁰⁷ POKL 2007-2013, p.20-24.

Revenus et dépenses du Fonds du Travail, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
REVENUS (millions de zl.)	6.834,0	7.513,4	8.395,8	9.103,9	10.326,7	10.970,3	10.501,0	11.224,6
REVENUS (%) dont :	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Cotisations	92,6%	89,3%	91,3%	96,3%	85,1%	78,3%	85,1%	81,9%
FSE	4,0%	8,8%	7,3%	2,1%	6,9%	14,2%	10,1%	5,8%
DEPENSES (millions de zl.)	5550,8	5500,4	5367,2	5753,1	11245,0	12376,4	8751,4	9641,3
DEPENSES (%) dont :	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
FORMES PASSIVES*	54,0%	51,0%	42,3%	33,2%	40,1%	40,5%	54,8%	55,1%
FORMES ACTIVES	37,0%	40,3%	50,5%	58,4%	55,2%	54,5%	38,0%	40,3%
FORMES ACTIVES (%) dont :	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
-Formations	8,9%	8,4%	9,8%	8,3%	6,1%	4,5%	4,2%	4,9%
-Travaux d'intervention	9,5%	9,9%	7,9%	5,8%	2,9%	3,2%	5,4%	3,6%
-Travaux publics	14,3%	6,6%	6,6%	7,4%	5,3%	7,0%	4,4%	4,3%
-Aides à la création d'entreprise	14,6%	16,9%	19,8%	20,8%	17,6%	20,6%	12,6%	17,6%
-Financement d'un poste en entreprise	5,1%	9,1%	13,3%	11,4%	8,3%	12,1%	5,2%	10,0%
-Activation des diplômés (stages, bourses)	29,6%	30,6%	25,6%	27,3%	21,8%	28,1%	25,5%	22,1%
-Apprentissage professionnel	9,4%	9,1%	7,9%	10,4%	2,1%	0%	0%	0%
-Prise en charge des rémunérations et cotisations pour l'emploi des jeunes	7,1%	6,8%	6,1%	5,5%	3,2%	3,4%	8,1%	6,1%
AUTRES DEPENSES	9%	8,7%	7,2%	8,4%	4,7%	5,0%	7,2%	4,6%

Source : Calculs d'après les données disponibles sur le site internet du Ministère du travail et de la politique sociale, consulté en avril 2014.

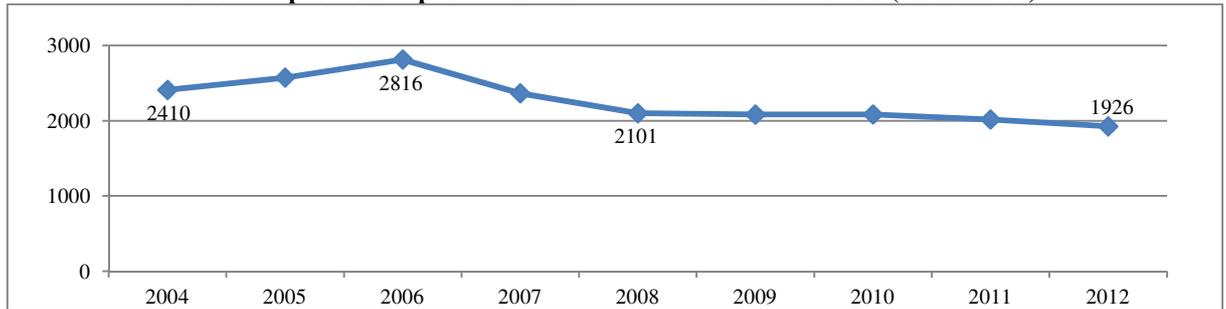
*Allocations chômage, allocations et prestations de préretraite.



Source : GUS.

Quant à l'aide sociale, le nombre de personnes bénéficiaires a globalement diminué dans le pays depuis 2006, après une période de hausse entre 2004 et 2006. Cependant depuis 2008 la part des personnes percevant une aide sociale dans le pays se maintient à un niveau proche de 5%, tandis que les dépenses dans les différents types d'allocations ont suivi une pente ascendante depuis le début des années 2000. Les graphiques et le tableau ci-dessous présentent ces données.

Nombre de personnes percevant une aide sociale* 2004-2012 (en milliers)



Source : Ministère du travail et de la politique sociale. MPIPS-03, 2004-2012

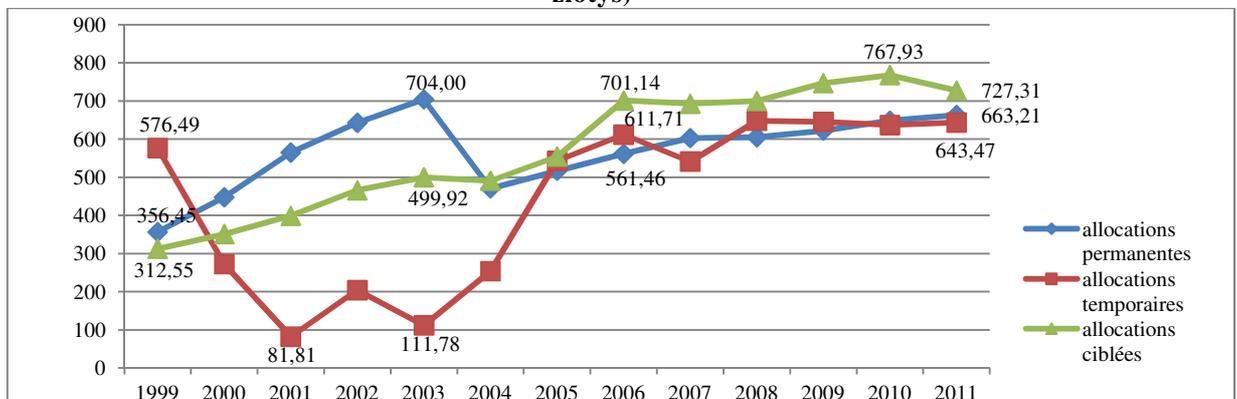
*Personnes percevant une prestation de l'aide sociale quelle qu'en soit la forme, le montant ou la source de financement.

Part des personnes percevant une aide sociale et part des membres d'une famille percevant une aide sociale dans l'ensemble de la population, 2004-2012

	Part des personnes percevant une aide sociale en % de la population	Part des membres d'une famille percevant une aide sociale en % de la population
2004	5,5%	14,1%
2005	6,7%	13,2%
2006	7,4%	13%
2007	6,2%	11,5%
2008	5,5%	10,1%
2009	5,5%	9,8%
2010	5,4%	9,6%
2011	5,2%	9%
2012	5%	8,4%

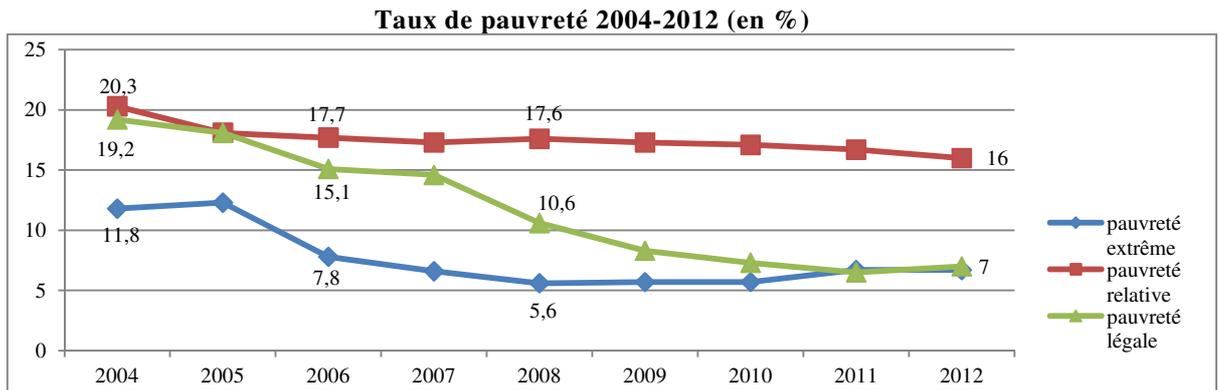
Source : Ministère du travail et de la politique sociale. MPIPS-03, 2004-2012 ; GUS.

Evolution des dépenses des trois principaux types d'allocations sociales, 1999-2011 (millions de zlotys)



Source : Ministère du travail et de la politique sociale. MPIPS-03, 2004-2011

La stabilité de nombre de bénéficiaires de l'aide sociale intervient dans le cadre de taux de pauvreté toujours élevés, même si leur diminution a été sensible depuis 2004. Malgré cela, en 2012, environ 16% de la population vit dans une pauvreté relative, 7% sous le seuil de qualification à l'aide sociale, et près de 7% également dans une pauvreté extrême. Dans l'ensemble, ces taux restent beaucoup plus élevés dans l'espace rural que dans l'espace urbain, témoignant de la persistance du clivage villes/campagnes en la matière.



Source : GUS, banque de données locales consultée en 2013.

Taux de pauvreté moyen en ville et à la campagne en 2012

	Taux de pauvreté moyen		
	Extrême	Relative	Légale
Villes	4,3%	11,1%	4,7%
Campagnes	10,4%	23,9%	10,9%

Source : GUS, banque de données locales consultée en 2013.

Malgré le maintien d'une importante logique de compensation dans les politiques d'emploi et de l'aide sociale, tous les acteurs rencontrés dans les PUP et les OPS utilisent la rhétorique de l'activation : tous semblent convaincus du besoin et de l'importance « d'activer » la part de population qui ne dispose pas d'emploi, et tous semblent convaincus d'agir en la matière à travers leurs projets.

Ce registre de l'activation est exprimé dans l'administration de l'emploi, même si la plupart regrettent de ne pouvoir aller davantage dans ce sens compte-tenu des différentes barrières qui entravent leur activité et que nous avons retracées précédemment. L'activation est clairement l'objectif désigné des responsables des bureaux, tels que ceux de Piotrków Trybunalski et de Poddębice dans la région de Łódź :

« Notre travail devrait ressembler à ceci : moi, en tant qu'intermédiaire, je prends les clients de tant à tant, suivant une liste alphabétique, je m'assois avec le client, comme en Angleterre, [...] je lui demande où il en est. Nous faisons une liste des établissements qu'il doit aller voir. Il doit faire preuve d'initiative, et ne pas attendre qu'on lui apporte tout. Si le client oublie deux fois de venir, c'est qu'il travaille au noir ! Il faudrait plus de visites des clients dans les bureaux, plus de conversations, plus d'orientations, d'incitations, d'aide. [...] Et si untel doit aller à une formation et qu'il refuse ? Out ! »⁸⁰⁸.

« Nous parlons donc en général du FSE, que c'est une plus grande chance pour les personnes d'acquérir de nouvelles qualifications, d'obtenir des subventions pour créer sa propre firme, selon sa propre idée. [...] C'est-à-dire que tout cela, de manière générale, sert au développement. L'activation et le développement de l'entrepreneuriat avant tout »⁸⁰⁹.

⁸⁰⁸ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011.

⁸⁰⁹ Ibid.

« Activer les gens. L'activation professionnelle, c'est notre objectif primordial. [...] L'activation professionnelle ne doit pas nécessairement signifier que la personne trouvera tout de suite du travail. Cependant, à mon avis l'activation professionnelle c'est le fait d'aller au cœur de la personne au chômage, car il faut à plusieurs reprises lui apprendre à se déplacer sur le marché du travail. Lui apprendre à écrire son CV, une demande d'emploi, comment elle doit se comporter, comment elle doit s'habiller. Et toutes ces actions à la suite, en final, conduisent à la prise d'emploi »⁸¹⁰.

Ce même registre se retrouve dans le système de l'aide sociale, dans lequel l'activation intervient comme contrepartie aux prestations financières, ou comme un comportement coopératif du bénéficiaire avec les travailleurs sociaux, comme l'exige le contrat social. Les propos suivants, relevés dans la région Zachodniopomorskie où, on l'a vu, la part de bénéficiaires de l'aide sociale est l'une des plus élevées, témoignent de cette conversion des responsables des centres à l'idée de rendre leurs clients « actifs » :

« La meilleure forme d'aide [pour le client] c'est quand il veut coopérer. Alors le travail est plus bénéfique, et pour lui, et pour le travailleur social »⁸¹¹.

« Auparavant, avant le changement de la loi, c'est-à-dire avant 2004 [c'était alors la loi de 1990], alors c'était l'assistance. On assistait les gens. Maintenant c'est une « aide sociale ». Nous devons aider, c'est-à-dire leur donner une canne à pêche, pour qu'ils se pêchent des poissons »⁸¹².

« Nous essayons d'activer tous nos clients, pour qu'ils prennent un travail, qu'ils fassent l'effort de changer quelque chose, pour qu'ils s'épanouissent, à la fois eux-mêmes et leurs propres compétences. Et que ce fait d'être actif les conduise à l'autonomisation, pour qu'ils vivent de façon correcte »⁸¹³.

En même temps, l'activation des personnes peut être le principal effet attendu des projets, compte-tenu des carences du marché du travail local en matière d'offres d'emploi. Le responsable du centre de Tuszyn (Łódzkie) explique ainsi :

« Car si on veut bénéficier de l'aide sociale il faut faire quelque chose, pas seulement prendre de l'argent. Tu recevras de l'argent si tu t'inscris à une formation et y participeras activement, et alors tu auras une chance. Car moi je ne suppose pas que tous trouveront du travail. Nous, nous supposons dans ce projet système, pour ces vingt-quatre personnes, qu'environ quatre-cinq personnes trouveront du travail, car on ne peut supposer autrement. Car malheureusement la situation sur le marché du travail est difficile, surtout pour ces gens qui ont 40-50 ans et n'ont pas de qualifications »⁸¹⁴.

De manière générale, le discours sur l'activation – compris comme le fait de rendre les individus plus actifs et faisant preuve d'initiative – est donc bien ancré chez les responsables de l'emploi et de l'aide sociale. Il est parfaitement cohérent avec la perception qu'ont ces responsables de leur clientèle et qui repose toujours sur la même dichotomie : « ceux qui veulent » (travailler, trouver du travail, se former) et

⁸¹⁰ PUP de Podębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁸¹¹ GOPS de Ręczno, Łódzkie, 15 novembre 2011.

⁸¹² MGOPS Drawno, Zachodniopomorskie, 23 mai 2011.

⁸¹³ GOPS de Dolice, Zachodniopomorskie, 17 mai 2011.

⁸¹⁴ MOPS de Tuszyn, Łódzkie, 13 octobre 2011.

« ceux qui ne veulent pas ». En effet, ce clivage renvoie directement à la double tension imposée aux administrations de l'emploi et de l'aide sociale entre d'un côté, la nécessité de mettre en place des mesures actives (qui finalement, tendent à favoriser les plus actifs, « ceux qui veulent vraiment »), et d'un autre côté, la fonction de versement d'allocations ou de compensations financières que n'ont cessé de jouer les PUP et les OPS depuis le début des années 1990. Dans l'esprit des responsables, cette fonction qu'ils sont contraints de remplir pour des raisons structurelles attirent et encouragent les comportements passifs et de réclame, et suscite une clientèle « qui ne veut pas ». Il est fréquent que les acteurs des PUP et OPS, dans leur discours, reprochent à leurs clients de n'être intéressés que par les formes passives de traitement de leur situation. Partant, le clivage « ceux qui veulent » / « ceux qui ne veulent pas » sépare une clientèle perçue comme légitime de celle considérée comme illégitime. Cette dernière est vécue comme une contrainte par les administrations, qu'encouragent par ailleurs certains règlements de loi, ce qui rajoute chez les acteurs publics un sentiment d'injustice et d'impuissance.

Chômeurs légitimes et illégitimes dans les bureaux du travail

Dans le discours des acteurs des PUP, de fortes représentations entourent les chômeurs enregistrés chez eux. La dichotomie évoquée ci-dessus entre « ceux qui veulent » et « ceux qui ne veulent pas » s'y superpose avec deux autres clivages : l'un sépare ceux qui sont véritablement au chômage et ceux qui, en réalité, travaillent au noir ou partent temporairement travailler à l'étranger ; l'autre divise ceux qui sont enregistrés pour chercher du travail, et ceux qui sont enregistrés pour bénéficier d'une protection santé ou d'une aide sociale, qu'ils travaillent au noir par ailleurs, ou pas.

Estimations

Certains responsables de PUP de notre échantillon se sont exprimés sur un nombre approximatif de chômeurs enregistrés, qui pour autant « ne veulent pas travailler ». Dans les *powiaty* ruraux de la voïvodie de Łódź, on estime entre 30% et 40% la part de chômeurs inscrits officiellement qui ne sont pas intéressés en réalité par la prise d'un emploi *via* le PUP. C'est le cas par exemple dans le PUP de Sieradz ou du *powiat* voisin, le PUP de Wieluń⁸¹⁵. Dans ce dernier, on estime aussi que 30 à 33%

⁸¹⁵ Le *powiat sieradzki* est rural à 56% environ, tandis que le *powiat wieluński* l'est à plus de 69% (Office national des statistiques (GUS), banque de données locales consultée en 2011).

des enregistrés le sont uniquement pour percevoir une protection santé. Cette estimation a été établie sur la base d'enquêtes, dit-on, en fonction des personnes qui ont alors reconnu ne pas chercher à travailler ; il est donc possible que le chiffre soit supérieur dans la réalité. Dans ce PUP, on considère que ces personnes inscrites mais qui ne cherchent pas de travail sont le plus souvent des mères avec enfants, qui, n'ayant pas de possibilité de garde pour leurs enfants ni d'offres de forme flexible d'emploi à leur disposition, ne peuvent pas travailler⁸¹⁶.

Dans les territoires de Podkarpackie, la proportion de personnes « ne souhaitant pas travailler » est quasiment inverse. Dans le PUP de Brzozów, on estime que sur 100 chômeurs, seulement 35 seraient actifs, c'est-à-dire souhaiteraient véritablement travailler ou chercher du travail. Le reste des inscrits ne serait pas intéressé⁸¹⁷. De même dans le PUP de Lesko, où l'on donne une proportion de 60% d'enregistrés passifs contre 40% d'actifs. On estime aussi que durant la saison basse (octobre-avril), 60% des personnes qui s'enregistrent le font pour percevoir la protection santé⁸¹⁸. Dans le PUP de Krosno, ce chiffre est évalué à 70%. Ici, on explique que beaucoup de gens, dans les zones rurales, possèdent en réalité une petite exploitation, mais que s'inscrire au chômage pour percevoir l'assurance venant du système général (Etablissement des assurances sociales, ZUS), dont les cotisations sont supportées par le PUP, est plus intéressant pour eux que de s'inscrire et de cotiser eux-mêmes à la Caisse des agriculteurs (KRUS). Pour la responsable du PUP, il est difficile de savoir précisément combien de personnes ce phénomène représente. Il existe, certes, des personnes « sincères », mais le PUP a dans l'obligation de s'occuper de tous, même de ceux qui refusent toute aide⁸¹⁹. L'estimation est semblable à Poddębice (Łódzkie), selon la responsable :

« Bien sûr il y a chez nous un groupe de personnes – moi je l'ai toujours évalué à un tiers - qui demande notre aide. Ce sont des personnes faiblement éduquées, peu débrouillardes, et avec d'autres problèmes encore. Des personnes au chômage de longue durée qui sont totalement tombées à côté du marché du travail. Ces personnes-là, elles ont besoin de notre aide, et nous, nous devrions nous occuper d'elles. Cependant nous devons nous occuper de tous, dont ceux dont on ne fera jamais vraiment des travailleurs »⁸²⁰.

⁸¹⁶ PUP de Wieluń, Łódzkie, 22 novembre 2011.

⁸¹⁷ PUP de Brzozów, Podkarpackie, 16 juin 2010.

⁸¹⁸ PUP de Lesko, Podkarpackie, 15 juin 2010. L'emploi dans le *powiat* leski (Podkarpackie) est fortement saisonnier, l'essentiel de l'activité économique du *powiat* portant sur le tourisme, dont le tourisme agricole, et l'exploitation forestière. Le *powiat* leski est situé dans les Bieszczady en Podkarpackie (région de montagne).

⁸¹⁹ « Nous travaillons avec des groupes de gens dont nous ne devrions pas nous occuper », nous dit la responsable du PUP de Krosno, Podkarpackie, 9 juin 2010.

⁸²⁰ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

Outre la fonction de versement d'allocations inhérente au PUP, qui renforcerait chez certains un comportement passif à l'égard de l'emploi, celui-ci serait d'autant plus fort qu'il serait lié à la ruralité des territoires et à l'importance de la petite agriculture de subsistance, cette dernière occupant une partie du temps des personnes.

En même temps, cette opinion au sujet des clients des PUP n'est pas restreinte aux employés des bureaux du travail. On la retrouve chez certains porteurs de projet pour qui elle peut être liée à l'inefficacité des bureaux eux-mêmes. Les propos suivants témoignent de cette perception négative tout à la fois des PUP et de leur clientèle :

« Vous savez, souvent dans les bureaux du travail s'enregistrent des personnes qui veulent, disons, seulement recevoir l'allocation chômage. Il arrive rarement que ce soit des personnes qui veulent vraiment... Evidemment il y a des gens qui cherchent du travail et s'enregistrent au bureau du travail car ils cherchent aussi de l'aide là-bas, mais je pense que néanmoins le plus souvent ils obtiennent [un emploi] d'une autre façon, ceux qui veulent vraiment trouver un emploi et qui ne tiennent pas uniquement à l'allocation [...]. Ceux-là sont plus actifs car [par le biais du PUP] c'est difficile d'obtenir quoi que ce soit ici »⁸²¹.

« Les chômeurs en Podkarpackie ne sont pas mobiles. Quand ils cherchent du travail, ils essaient toujours de trouver quelque chose de près. Pour ne pas avoir à faire des efforts, se lever une heure plus tôt par exemple, avoir à se déplacer. Ils cherchent ce qui est le plus confortable »⁸²².

Travail au noir

Par ailleurs, dans l'esprit des responsables et employés des bureaux du travail, un autre facteur renforce les comportements passifs d'une partie de leur clientèle : le travail au noir, qui concernerait une part importante de la population locale. Celui-ci est à la fois admis et toléré et en même temps, vécu comme un fléau, notamment au regard des exigences auxquelles sont désormais soumis les PUP telles que l'introduction de politiques actives et de plans d'action individuels. C'est dans les régions de Podkarpackie et de Łódzkie que le cas du travail au noir est le plus fréquemment évoqué.

Dans le PUP de Sieradz (Łódzkie), on décrit ce phénomène comme étant de courte durée et suivant la saisonnalité (il est plus important en été qu'en hiver, aux dernier et premier trimestres de l'année). Le PUP le mesure au nombre de personnes qui ne répondent pas à l'exigence de se présenter au bureau pour pointer, mais il ne peut s'agir que d'une estimation⁸²³. Dans le *powiat* entourant le PUP de Skierniewice (Łódzkie), il concerne souvent les hommes, dans le secteur de la construction.

⁸²¹ Forum Inicjatyw Twórczych [Forum des Initiatives Créatives] (FIT), Parzęczew, Łódzkie, 5 octobre 2011.

⁸²² BDCenter, Zaczernie, Podkarpackie, 5 mai 2010.

⁸²³ PUP de Sieradz, Łódzkie, 22 novembre 2011.

Parfois, la personne est employée légalement, au salaire minimum, mais en sous-main reçoit davantage. Il y a donc deux phénomènes possibles : un travail au noir complet ou une embauche légale au salaire minimum, puis un supplément de salaire au noir, qui représente parfois le double⁸²⁴.

En Podkarpackie, dans le PUP de Krosno, on explique que la sphère grise fleurit et qu'en réalité « tous travaillent au noir ». On relate l'épisode d'un employeur local, fabricant de fenêtres, qui a licencié un jour tout son personnel. Les licenciés se sont tous inscrits au PUP et ont pu bénéficier d'une protection santé. Quand le PUP leur a proposé une formation, aucun n'était intéressé, car tous continuaient de travailler chez leur employeur mais désormais au noir. Ce type d'exemples est courant dans le discours des acteurs ; de même que l'idée selon laquelle certaines familles vivant du travail au noir vivent très confortablement, voire mieux que des personnes employées légalement. Cette idée est typique de la région Podkarpackie, semble-t-il, où malgré des indicateurs défavorables (chômage, pauvreté, etc.), les habitations paraissent riches et bien entretenues, et disposant des équipements les plus modernes⁸²⁵. A Krosno, beaucoup de femmes s'inscriraient au PUP alors qu'en réalité, dit sa responsable, « elles ne veulent pas de nos services »⁸²⁶, leur mari travaillant au noir. Les femmes elles-mêmes travaillent parfois au noir, dit-on, en particulier dans les services aux personnes : chez un voisin, dans la garde d'enfants ou de personnes âgées. Quand les employés du PUP leur proposent une formation ou un autre type de mesure, ces femmes refusent, disent avoir beaucoup d'occupations chez elles. Le propos suivant relevé auprès de la responsable du PUP de Krosno résume cette perception des femmes inscrites dans le bureau :

« Comment une femme peut-elle suivre une formation ou un stage si elle est prise en réalité du matin jusqu'en début d'après-midi ? Quand on lui propose quelque chose, elle dit qu'elle ne peut pas. On sait très bien pourquoi »⁸²⁷.

Dans le discours des personnels des PUP, ce mélange entre une population « honnête » - c'est-à-dire qui s'est inscrite au bureau pour trouver du travail -, et une

⁸²⁴ PUP de Skierniewice, Łódzkie, 21 novembre 2011. Il s'agirait dans ce cas, selon Stéphane Portet, de « sphère grise » et non pas de travail au noir, ce dernier se rapportant au premier cas décrit (ne pas être déclaré du tout). La « sphère grise » consiste, en effet, à ne déclarer qu'une partie du salaire d'un employé, le reste du revenu étant versé en sous-main. Cette pratique permet à l'employeur d'alléger ses cotisations sociales (Portet, Stéphane, 2005, p.289). Comme on l'a vu dans le chapitre 4 de la partie II, toutefois, l'Office des statistiques (GUS) et les rapports publiés sur le phénomène utilisent indifféremment « travail au noir » et « sphère grise ».

⁸²⁵ En grande partie, cela s'explique par la forte émigration qui caractérise la région depuis de nombreuses années, et pas seulement depuis l'entrée de la Pologne dans l'UE. De fait, quasiment chaque famille de Podkarpackie possède un ou plusieurs de ses membres à l'étranger, que ce soit en Amérique du nord ou en Europe occidentale.

⁸²⁶ PUP de Krosno, Podkarpackie, 9 juin 2010.

⁸²⁷ Ibid.

population qui ne cherche qu'à profiter des avantages d'être inscrit, pénalise leur travail global dans l'activation des chômeurs. Les acteurs des bureaux du travail vivent comme injuste le fait de devoir prendre en charge des personnes qui en réalité ne veulent pas travailler, et considèrent que cela entre en conflit avec leur rôle.

En parallèle, cette contrainte s'accompagne d'une forte représentation autour des employeurs, qui par le biais du travail au noir n'ont plus à payer de cotisations sociales pour leurs employés. D'après les acteurs rencontrés à Krosno, certains employeurs recourraient à des contrats non datés, notamment dans le secteur de la construction ; en cas de besoin, ils n'auraient qu'à déclarer que tel employé vient d'arriver dans l'entreprise⁸²⁸. Les employeurs, officiellement, n'embauchent pas, ou rarement, ou ont des difficultés à embaucher. Ils souscrivent même au PUP pour obtenir une aide pour la création d'un poste, alors que leur firme fonctionnerait très bien⁸²⁹. Il est reconnu, cependant, que les charges pour les employeurs sont très lourdes et les incitent à embaucher au noir⁸³⁰. Enfin, le fait que les employeurs paient au salaire minimum inciterait certaines personnes à ne pas rechercher de travail légal. Percevoir une allocation, une protection santé voire un salaire au noir serait bien plus intéressant. Ce type de discours, comme le discours autour du travail au noir en général, est particulièrement vivace dans la région Podkarpackie.

Les données générales disponibles en 2010 rejoignent les propos relevés auprès des acteurs locaux, même si globalement, le travail non déclaré en Pologne a continué de décroître dans les années 2000, passant de 1,317 million de personnes en 2004 à 785.000 en 2009, et 732.000 en septembre 2010 selon les estimations ; soit environ 4,6% de l'ensemble des personnes exerçant une activité⁸³¹. Le phénomène demeure une réalité, et ses caractéristiques n'ont pas fondamentalement changé depuis 2004. Pour plus de la moitié des personnes concernées (54%), l'emploi informel reste la source principale de revenu, alors que jusqu'en 1998 il n'en était qu'un complément⁸³². La principale raison poussant à travailler de manière non déclarée reste le manque d'emploi disponible dans la sphère légale, suivie par l'insuffisance de revenu ; ces éléments sont plus prégnants à la campagne qu'en ville : ainsi la

⁸²⁸ Ibid.

⁸²⁹ Il s'agit d'une des missions possibles des PUP : le PUP prend alors en charge la création d'un poste pendant une certaine durée.

⁸³⁰ Ibid.

⁸³¹ GUS, 2011, p.15.

⁸³² Ibid, p.20.

première raison concerne plus de 57% des ruraux, contre environ 50% des urbains, tandis que la seconde concerne, respectivement, quasiment 47% et 44% de ces groupes⁸³³. Notons également que pour une part de la population concernée (près de 17% des hommes et 13% des femmes), l'une des raisons expliquant leur emploi non déclaré est le taux d'imposition trop élevé auquel est soumis leur employeur⁸³⁴. L'emploi informel cependant reste, pour une grande part, de courte durée et ponctuel, voire prend un caractère d'urgence ; il demeure fortement saisonnier, notamment à la campagne où il commence à croître à partir du mois d'avril, pour culminer entre juillet et septembre. Cette irrégularité et cette dispersion du phénomène aggravent très certainement la difficulté à lutter contre celui-ci.

Comme en 2004, les femmes restent minoritaires dans le travail informel, qui concerne pour 65% les hommes, tandis que la répartition ville/campagne demeure équilibrée⁸³⁵. Les principaux domaines d'emploi non déclaré pour les femmes sont principalement le jardinage et les travaux agricoles, le commerce, les services touristiques et de restauration, la coiffure et la cosmétique, la garde d'enfants ou de personnes âgées, les services de voisinage, travaux ménagers, cours particuliers ou encore les services de santé ; les hommes, eux, exercent toujours majoritairement dans la construction, les petits travaux d'entretien et de réparation, de jardinage et d'agriculture. Ce sont d'ailleurs également les trois domaines les plus générateurs d'emploi informel dans les campagnes, comme de façon générale, qu'il s'agisse d'un emploi principal ou d'emploi complémentaire.

Structure des personnes employées dans la « sphère grise » (dernier type d'emploi effectué)

Domaine d'emploi	Travail principal	Travail complémentaire
TOTAL	100 %	100 %
Commerce	8,4%	1,5%
Services de construction et d'installation	19,5%	7,4%
Petits travaux d'entretien et de réparation	12,4%	21,7%
Services de santé (médecine, infirmerie)	-	5,0%
Coiffure, cosmétique	0,5%	7,1%
Cours particuliers	0,8%	4,2%
Travaux de jardinage et agricoles	18,2%	24,0%
Production	7,8%	2,7%

Source : GUS, 2011, p.26.

Règlements de loi

D'après le discours des acteurs rencontrés, en final les PUP se retrouvent pris dans un cercle qu'ils ne maîtrisent pas, entourés d'une sphère grise qui ne cesse de

⁸³³ Ibid, p.16.

⁸³⁴ Ibid, p.16.

⁸³⁵ Ibid, 2011, p.22.

fonctionner, elle-même encouragée par les charges qui pèsent sur les employeurs mais également par certains règlements qui s'appliquent à eux-mêmes. On en revient donc, une nouvelle fois, au schéma de dépendance verticale des PUP envers l'Etat qui ne cesse de se maintenir voire même s'est renforcé à travers l'allocation des fonds du FSE et des projets système.

Parmi les règlements en question, l'obligation de cotiser pour la protection santé des chômeurs, règle perçue comme particulièrement illégitime car faisant affluer des personnes qui ne seraient pas intéressées par les mesures proposées par le PUP mais souhaiteraient seulement profiter des avantages relatifs au statut de chômeur. La responsable du PUP de Poddębice (Łódzkie) explique ainsi :

« Nos règlements disent que nous, nous devons payer une cotisation pour l'assurance santé de chaque personne qui est enregistrée chez nous. Et vraiment, du fait de l'introduction de ce règlement, chaque personne qui peut s'enregistrer s'enregistre. Car tant qu'elle n'est pas enregistrée chez nous, elle n'est pas prise en charge par cette assurance. C'est pourquoi je réponds à votre question, de savoir si peut-être [les femmes] ne s'enregistrent pas : peut-être aussi, mais dans une faible mesure, parce qu'elles sont assurées ici par nous »⁸³⁶.

Certains responsables estiment que s'ils ne payaient pas les cotisations pour l'assurance santé, le nombre de chômeurs inscrits chez eux serait considérablement réduit. Ainsi dans les PUP de Piotrków Trybunalski et de Poddębice (Łódzkie) :

« [...] La situation changerait certainement réellement chez nous s'il n'y avait pas les assurances santé. Ôtez de notre bureau [l'obligation de payer] les assurances santé, le chômage diminuerait nettement. Pourquoi ? Parce que moi, personne au chômage, sans droit à une allocation, enregistrée ici, je viens ici pour avoir une assistance médicale, car je ne l'ai pas ailleurs, à aucun autre titre. Alors je m'accroche à ce bureau, pour pouvoir aller gratuitement chez le médecin ! Mais en vérité je ne cherche pas de travail, parce que moi, tous les jours, je travaille au noir ! Je travaillerai toujours au noir, mais je sais qu'en tant que Polonais, habitant de Pologne, j'ai droit à une assurance santé [...]. Chez nous, nous estimons que le chômage tomberait d'un coup de 30%, d'un coup. Car probablement beaucoup de gens travaillent au noir et s'en sortent parfaitement, mais ils viennent ici pour avoir des soins gratuits ! Car ils n'ont pas d'autre possibilité »⁸³⁷.

« Si nous ne payions pas ces cotisations santé pour les personnes au chômage, et que l'aide sociale n'était pas dépendante du fait d'être chômeur, alors le chômage diminuerait de 60% »⁸³⁸.

Dans le PUP de Krosno, en Podkarpackie, on considère que la perspective de bénéficier de la protection santé est la seule raison pour de nombreuses personnes de s'enregistrer au PUP en tant que chômeurs. Ce mécanisme aurait fait voler en éclat le sentiment de « honte » que pouvait susciter ce statut chez les chômeurs⁸³⁹, tandis que l'obligation qu'ont les PUP de prendre en charge la protection santé des chômeurs

⁸³⁶ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011. Le *powiat* poddębicki compte davantage d'hommes enregistrés au chômage que de femmes.

⁸³⁷ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011.

⁸³⁸ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁸³⁹ PUP de Krosno, Podkarpackie, 9 juin 2010.

renforce le phénomène d'embauche au noir, car les employeurs locaux connaissent pertinemment ce règlement⁸⁴⁰.

Autre règle dont les PUP s'estiment victimes : les prestations de l'aide sociale, qui sont conditionnées par l'obtention du statut de chômeur. Cette règle amplifie, selon certains acteurs rencontrés, le phénomène d'enregistrement de personnes qui sont certes sans emploi, mais qui ne cherchent pas à travailler :

« [...] Nos règlements sont construits d'une façon telle que, par exemple, on peut se voir attribuer une aide pour son enfant à l'école sur la base d'une attestation [que nous délivrons] disant que la personne est au chômage, que l'un des parents est chômeur. Alors pour ces gens il n'y a que l'attestation qui compte, comme quoi ils sont chômeurs, afin de profiter d'autres privilèges, de l'assistance sociale ou du supplément logement, ou pour que leur enfant reçoive à l'école des repas gratuits, etc. Mais pas pour trouver du travail, évidemment [...] »⁸⁴¹.

Principales bénéficiaires de l'aide sociale, qu'elles perçoivent pour leur famille, les femmes sont ici les premières concernées dans l'esprit des responsables, comme le confirme le propos suivant :

« [Telle femme] doit être enregistrée chez nous et apporter un récépissé à l'aide sociale, comme quoi elle cherche du travail. Elle ne cherche pas du tout ! Il suffirait que le règlement dans l'assistance sociale dise que les mères qui élèvent des enfants jusqu'à l'âge de sept ans, je ne sais pas, avant qu'ils aillent à l'école, n'aient pas à s'enregistrer [chez nous], soient prises en charge pour l'assurance santé par le centre d'aide sociale [...] Or nous, nous avons un problème, car nous, cette femme, nous devons l'activer. Car on nous y oblige »⁸⁴².

Face à cette contrainte, il n'y a pas de réelle option possible pour les administrations de l'emploi, car la loi les oblige à accepter toute personne qui se déclare sans emploi et à lui payer une protection santé, et concernant les personnes qui travaillent au noir, elles n'ont pas le pouvoir d'agir sur elles (c'est-à-dire de les rayer de la liste des inscrits), en l'absence de preuves formelles. Elles ne peuvent non plus agir sur les employeurs, contre qui seule l'Inspection du travail a la capacité de prendre des mesures.

Finalement, si les représentations entourant « ceux qui ne veulent pas » sont bien présentes chez les acteurs de l'emploi et si ces « idées » ne sont pas nouvelles – s'étant forgées dans les années 1990 avec les transformations du marché du travail et les orientations politiques choisies –, c'est bien encore une fois le système institutionnel qui en cause, et notamment l'imposition de règles par l'Etat perçues par

⁸⁴⁰ « Si nous n'étions pas obligés d'enregistrer les personnes au ZUS, les employeurs seraient davantage forcés de le faire eux-mêmes », affirme la responsable du PUP de Krosno, Podkarpackie, 9 juin 2010.

⁸⁴¹ PUP de Poddebice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁸⁴² PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011.

les acteurs locaux comme inadaptées à la réalité ou absurdes, de par les comportements qu'elles suscitent. Le travail au noir lui-même est encouragé indirectement par des dispositions prises au niveau central, en l'occurrence par les charges sociales trop lourdes imposées aux employeurs. Toutes ces mesures, en encourageant des comportements passifs chez les clients des bureaux du travail, d'un côté renforcent la contrainte qui pèse sur eux dans la lutte contre ce phénomène, d'un autre côté accroissent leur difficulté à y faire face. Face à cela, les mesures d'activation encouragées par le FSE et les autorités nationales font difficilement contrepoids.

Les femmes sont incluses dans cette population dénoncée comme passive, dont elles constituent même parfois une part majoritaire, généralement du fait de leurs obligations familiales : parce qu'elles sont mères de jeunes enfants et ne peuvent donc travailler⁸⁴³ ; parce que du même coup, elles travaillent au noir (notamment dans la garde d'enfants ou de personnes âgées) ; ou encore, parce qu'elles sont les principales bénéficiaires de l'aide sociale, généralement au bénéfice de toute la famille. Plus généralement, parce qu'elles sont davantage exclues du marché du travail que les hommes. Toutefois, cette passivité supposée (entendue ici comme le fait de ne rechercher que des aides financières) et présentée par les acteurs de l'emploi comme choisie, est bien évidemment à nuancer. Le chapitre 4 de la partie II nous a permis de montrer qu'un ensemble de facteurs structurels, culturels et politiques ont conduit à l'exclusion d'une partie des femmes du marché du travail et à leur entrée dans le chômage (notamment de longue durée), l'inactivité ou encore la pauvreté ; ou encore, les ont contraint à renoncer à l'emploi ou à la recherche d'emploi.

Malgré tout, la persistance des représentations est forte et conditionne la perception qu'ont les acteurs de l'emploi de la part féminine de leur clientèle. Il en est de même dans les centres d'aide sociale.

Clients légitimes et illégitimes de l'aide sociale

Dans les centres d'aide sociale, des représentations entourent également la clientèle, dont une partie – voire l'essentiel – ne serait attirée que par les allocations financières. Il se crée ainsi une saisonnalité des demandes, en fonction des besoins

⁸⁴³ Nous en avons évoqué les principales raisons dans le chapitre 4 de la partie II : manque de structures de garde, discrimination de la part des employeurs, entre autres.

des clients et des dépenses qu'ils sont contraints de faire à certaines périodes de l'année. Les propos du responsable du centre de Drawno (Zachodniopomorskie) témoignent du caractère saisonnier des demandes, mais aussi du comportement des clients qui n'hésitent pas à solliciter ou tenter leur chance pour obtenir des aides :

« On voit qu'il existe de plus en plus de besoins, on le voit au nombre de bénéficiaires. Il y a de plus en plus de demandes. Cela se voit dès janvier et jusqu'en avril, ce sont les mois les plus difficiles. En janvier, les gens n'ont pas de quoi se chauffer, du coup ils reçoivent une allocation. Au printemps ce sont les fêtes, en mai les communions. Les gens demandent de l'argent pour ça. En été, il y a moins de clients, ils vivent des récoltes, des fraises, des baies, des champignons, des escargots... A partir d'août on pense aux fournitures scolaires, au paiement de la cantine. Et puis en hiver on manque à nouveau pour le bois ou le charbon. En décembre on demande même pour Noël, pour les fêtes. Mais il n'existe pas d'allocations pour les fêtes ! »⁸⁴⁴.

Dans cette saisonnalité, les femmes sont particulièrement impliquées, en tant que principales bénéficiaires de l'aide sociale au nom de leur famille, encore une fois, et lorsqu'il s'agit des besoins des enfants. Selon la responsable du centre de Zarszyn (Podkarpackie) :

« Peu de femmes ici travaillent. Elles restent à la maison, elles ont un faible niveau d'éducation. Parfois elles sont seules, car leur mari est parti à l'étranger. Alors elles viennent chez nous. [...] Elles viennent rarement pour solliciter des conseils ou se faire aider d'une autre manière, quand elles viennent c'est pour avoir une aide financière, de l'argent en somme. C'est le cas notamment en début d'année scolaire, car la rentrée des enfants a un coût. L'aide sociale leur permet d'acheter les manuels, des vêtements, des chaussures, de la nourriture »⁸⁴⁵.

A l'instar du cas des PUP, le système lui-même, trop généreux ou accessible, aurait engendré ce type de comportements. La même responsable, à Zarszyn, rappelle que cette tournure prise par les centres d'aide sociale est liée aux transformations subies dans les années 1990 et en particulier, à la chute brutale des emplois disponibles. On retrouve dans ces propos autant les aspects structurels à l'origine de la logique passive de la politique d'aide sociale (chômage et pauvreté), qu'une dénonciation de ceux qui en profitent :

« Il y a de plus en plus de bénéficiaires dans le GOPS. En 1998, seules 17 personnes bénéficiaient de l'allocation ciblée. Actuellement, elles sont 1200 ! La différence est énorme [...]. Il y a deux raisons à cela : les gens sont plus pauvres, c'est vrai, mais il est vrai aussi qu'il est désormais plus facile de bénéficier de cette forme d'aide. La mentalité a évolué. Avant, on avait tous du travail, bénéficiaire de ce genre d'aide c'était honteux. Du coup on essayait de se débrouiller sans. Mais aujourd'hui on n'a plus honte de faire une demande à l'OPS. C'est plus facile, il suffit de remplir les critères »⁸⁴⁶.

En conséquence, on retrouve bien dans les centres d'aide sociale la dichotomie entre clients illégitimes et légitimes. Les premiers sont considérés comme profitant du

⁸⁴⁴ MGOPS Drawno, Zachodniopomorskie, 23 mai 2011.

⁸⁴⁵ GOPS Zarszyn, Podkarpackie, 5 juillet 2010.

⁸⁴⁶ Ibid.

système, éventuellement parce qu'ils possèdent certaines « pathologies » comme l'alcoolisme. Les travailleurs sociaux se méfient de ce type de personnes qui, d'après leurs discours, ont tendance à « boire » l'argent reçu. Les seconds, les clients légitimes, sont ceux qui pour des raisons structurelles n'ont pas d'autres choix que de se présenter à l'aide sociale. Ce sont ceux, autrement dit, qui subissent malgré eux la « nouvelle pauvreté » qui a émergé au début des années 1990 et qui est liée aux transformations affectant le marché de l'emploi.

Dans le MOPS de Tuszyn (Łódzkie), on a observé une baisse du nombre de clients en 2009-2010, mais depuis le chiffre a augmenté à nouveau : « Ce ne sont plus forcément des familles pathologiques, mais des personnes qui ont perdu leur travail ou ont des revenus trop faibles, et parfois trois ou quatre enfants à charge. Le nombre de clients va par vagues. [...] Les bénéficiaires de l'aide sociale aujourd'hui sont totalement différents de ceux d'avant. Avant, on pouvait dire que celui qui ne travaillait pas, c'était parce qu'il ne le voulait pas. Aujourd'hui, une partie ne veut pas, certes, mais une partie veut mais ne trouve pas d'endroit où travailler »⁸⁴⁷.

Parmi la part illégitime des clients de l'aide sociale, les représentations les plus fortes entourent sans conteste les personnes ayant autrefois travaillé dans les fermes d'Etat collectives (*Państwowe Gospodarstwa Rolne*, PGR), leurs familles et leurs descendants. C'est donc dans la région Zachodniopomorskie que les représentations sont les plus fortes et conditionnent le plus l'action des organisations dans les milieux ruraux, car elles portent sur un groupe spécifique de population. Dans cette région, du reste, ces représentations entourant les « ex-PGR » ne sont pas propres aux travailleurs sociaux, même si ces derniers sont souvent les premiers contacts des personnes vivant dans les villages dits « post-PGR » [*wsie popegeerowskie*]. Elles s'expriment chez tous les acteurs rencontrés, sans exception. Tous s'accordent pour décrire ces populations de la même manière, c'est-à-dire comme des personnes passives, incapables d'être autonomes, affublées éventuellement de diverses pathologies, sollicitant constamment l'assistance de l'Etat à travers le système d'aide sociale, etc. Un tel comportement, dans le discours des acteurs, est directement hérité du fonctionnement des fermes d'Etat dans lesquelles le travail était dicté, ne requérait aucune formation ni aucun niveau d'études, ne demandait aucune réflexion ni aucune prise d'initiative, et surtout dans le cadre duquel les travailleurs recevaient gratuitement de nombreux avantages (logement, petit jardin, produits de la terre, animaux d'élevage, etc.). Nous avons retracé ici trois extraits des entretiens réalisés dans les OPS des communes de Sławoborze, Stare Czarnowo et Dolice. Ils reflètent

⁸⁴⁷ MOPS de Tuszyn, Łódzkie, 13 octobre 2011.

les différents aspects de la situation des anciens travailleurs et de leurs descendants, tels qu'on les conçoit dans l'opinion générale :

Sławoborze⁸⁴⁸ :

« Tout simplement ils sont restés seuls face à eux-mêmes, quand les PGR se sont disloqués. Ils ont reçu des allocations chômage, et à cette époque ils se sont beaucoup réjoui du fait qu'ils avaient de l'argent et n'avaient pas à chercher du travail. Ils n'ont pas pensé que ces allocations dureraient deux, trois ans, et qu'après cette période ils resteraient sans ressources pour vivre. Ce n'était pas important pour eux ».

« Notre société n'a pas été préparée, et personne ne l'y a aidé, pas l'Etat, personne. [Les travailleurs des PGR] sont restés seuls face à eux-mêmes, pas comme les mineurs qui partent de Silésie car ils ont reçu une belle indemnité [...]. Pour [les gens d'ici] il n'y a rien eu. Il n'y avait pas non plus de syndicat. Dans les PGR les gens ne se regroupaient pas, personne n'a formé de front pour le dialogue, il n'y avait rien pour les soutenir ».

Stare Czarnowo⁸⁴⁹ :

Dans la commune de Stare Czarnowo, ce n'était pas une PGR à proprement parler qui fonctionnait, mais un établissement zootechnique, situé dans la localité de Kołbacz, qui assurait à la fois des activités de recherche et de production. Aujourd'hui cet établissement (Zakład Doświadczalny Instytutu Zootechniki PIB Kołbacz Sp. z o. o.) est rattaché à l'Institut de zootechnique de l'Institut national de recherche de Cracovie.

« Ici ce sont des campagnes post-PGR, enfin, c'est ce qu'on dit. En fait c'était l'établissement expérimental de Kołbacz, pas une PGR. Mais la mentalité des gens est totalement post-PGR. [Ces personnes] ne sont pas capables de gérer seules leurs ressources, car pendant des années elles ont tout reçu, n'est-ce pas. Il y a trois-quatre localités ainsi, sur onze. [...] Par exemple à Dębina, d'un côté il y a des immeubles post-PGR, de l'autre des maisons individuelles. Entre les deux, il n'y a pas d'intégration, ce sont deux mondes différents ».

« [Les ex-PGR] sont tout simplement différents. Toute leur vie ils ont reçu du lait, de la viande, n'est-ce pas... Ils n'avaient pas à payer le loyer. Et ensuite quand ils ont reçu de l'argent [des allocations], quand il n'y avait plus de PGR, alors ils n'ont pas été capables de gérer cet argent [...]. [Ils ne se rendaient pas compte] qu'il fallait, par exemple, payer pour le logement. Alors tout simplement ils ne payaient pas, et les arriérés se sont accumulés... Des problèmes incroyables. Il fallait apprendre à ces gens à gérer leur argent, à gérer leur temps ».

« Ils vivent dans des blocs comme les gens en ville. Mais la mentalité ils l'ont comme – pour parler mal – des « gens des PGR » [PGR-owcy], vraiment. Ils ont une attitude qui consiste à « prendre », tout simplement. Ils réclament. Ils ne sont pas capables de se gérer seuls avec leur budget ».

« C'est un héritage des habitudes. Leurs parents... Et ensuite la génération suivante hérite de leurs habitudes. Car dans une maison vivent trois générations parfois même ».

Dolice⁸⁵⁰ :

Dans certains villages de la commune de Dolice, tels que Ziemomyśl ou Płoszkowo, 80% des habitants seraient clients de l'OPS :

« Et là on voit l'héritage de la pauvreté. C'est très visible. Là-bas, le modèle de fonctionnement ne veut pas changer ou change très lentement. Les enfants grandissent et poursuivent le modèle ».

« La majorité des familles bénéficient de toutes sortes d'aide. Elles ont une très bonne connaissance de cela, elles savent où percevoir une aide, où et si ce sera sous forme d'argent ou pas... D'une aide à une autre, ces familles fonctionnent comme ça. C'est difficile de changer ce modèle ».

« Les familles qui ont travaillé dans ces exploitations, elles ont une mentalité selon laquelle tout doit être organisé pour elles. Elles ne veulent pas [faire quoi que ce soit]. Elles attendent tout le temps que les choses viennent à elles, du type « donnez-moi du travail », « faites-le [pour moi] », « organisez-le [pour moi] ». Elles attendent toujours que les choses changent, mais pas elles-mêmes. [...] Et justement c'est plus difficile de convier ces personnes au projet. [...] Du reste ces personnes qui refusent tout obstinément, sauf le fait de prendre, mais [qui refusent] un quelconque changement, cela ne marche pas dans les projets car après elles ne veulent rien faire. Or le contrat [social] suppose de la bonne volonté des deux côtés ».

⁸⁴⁸ GOPS Sławoborze, Zachodniopomorskie, 16 mai 2011.

⁸⁴⁹ GOPS Stare Czarnowo, Zachodniopomorskie, 23 mai 2011.

⁸⁵⁰ GOPS Dolice, Zachodniopomorskie, 17 mai 2011.

On retrouve le même type de discours dans les petites associations locales (ici à Maszewo et Krosino). En final, il semble que ce soit chez les acteurs les plus proches de ces situations que les représentations sont les plus fortes :

« On ne leur avait pas appris l'autonomie. Les enfants et les jeunes observent leurs parents, leur attitude, le fait de réclamer, de ne rien donner de soi. Aujourd'hui c'est difficile de changer cette attitude chez les jeunes. [...] Ils vivent seulement de l'OPS, du travail au noir ou de l'émigration »⁸⁵¹.

« Aujourd'hui ce sont principalement des chômeurs. Dans les PGR il n'était pas nécessaire d'avoir une instruction, on pouvait n'avoir fait que l'école élémentaire, et on y trouvait toujours un travail physique quelconque. [...] Dans les PGR ils gagnaient plutôt bien [leur vie], et puis soudain ensuite ils sont devenus des personnes au chômage. Ça allait si on recevait une allocation chômage. Mais au bout d'un moment les allocations se sont arrêtées et alors il y a eu un problème. Le plus souvent les personnes au chômage [ici], ce sont les travailleurs des anciennes PGR »⁸⁵².

Chez les responsables de l'aide sociale, le clivage introduit dans leur clientèle semble davantage le fait des transformations du marché du travail (contraintes structurelles) que de l'organisation du système d'aide sociale en lui-même et donc des décisions centrales, bien que cette idée existe parfois. Il n'en reste pas moins que la dichotomie actifs/passifs imprègne fortement leurs propos et conditionne, à leurs yeux également, le résultat de leurs actions.

Dans les deux cas – PUP comme OPS – on assiste bien au prolongement d'une tendance déjà observée dans les années 1990. Les clivages alors créés n'ont été que renforcés par la contrainte d'aller dans le sens des mesures actives, de la responsabilisation et de l'auto-prise en charge des clients, ces dernières étant difficiles à obtenir pour les responsables de l'emploi et de l'aide sociale. Pour autant, pour ce qui concerne les bureaux du travail, l'obligation d'activation va s'accroître à partir de 2011 avec la mise en place de normes d'efficacité pour leurs projets système FSE, qui va toutefois se traduire par des stratégies de détournement. Le paragraphe suivant aborde ce point.

2.3.2. Efficacité des mesures

Malgré la difficulté à activer leur clientèle, les bureaux du travail sont soumis, à partir de 2011 principalement (dès 2009 en Zachodniopomorskie), à des impératifs d'efficacité de leur projet système.

⁸⁵¹ Maszewska Inicjatywa Gospodarcza (MIG) [Initiative économique de Maszewo], Maszewo, Zachodniopomorskie, 28 mars 2011.

⁸⁵² Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych [Association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques], Krosino, Zachodniopomorskie, 1^{er} avril 2011.

Les critères d'accès et d'efficacité dans les projets système des PUP, 2009-2012

Région	Année	Critères d'accès	Critères d'efficacité
Zachodniopomorskie	2009	Au moins 20% des participants au projet sont des personnes de plus de 45 ans.	Au moins 25% des participants trouvera du travail à l'issue du projet.
	2010	Au moins 25% des participants du projet sont : - des personnes de plus de 45 ans - des personnes handicapées	Au moins 30% des participants trouvera du travail dans les 6 mois suivant le projet.
	2011	Au moins 35% des participants appartiennent à un ou plusieurs des groupes suivants : - Femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant - Moins de 25 ans - Plus de 50 ans Le projet inclus des personnes handicapées en proportion du nombre d'handicapés enregistrés au registre du chômage dans le PUP.	Indicateur d'efficacité : - 40% au moins pour les 15-24 ans - 35% au moins pour les 50-64 ans - 30% au moins pour les personnes handicapées - 45% pour tous les autres cas
	2012	-	-
	2009	-	-
Łódzkie	2010	Au moins 60% des participants sont des chômeurs de longue durée, sont âgés de moins de 25 ans, sont handicapés ou âgés de plus de 45 ans.	-
	2011	Le projet s'adresse à des handicapés et plus de 50 ans en proportion de leur part parmi les chômeurs enregistrés dans le PUP.	L'efficacité d'emploi du projet est : - D'au moins 40% pour les 15-24 ans - D'au moins 35% pour les 50-64 ans - D'au moins 30% pour les handicapés - D'au moins 30% pour les chômeurs de longue durée - D'au moins 45% pour les autres groupes.
	2012	Le projet s'adresse à des handicapés et des plus de 50 ans en proportion de leur part parmi les chômeurs enregistrés dans le bureau du travail (PUP).	L'efficacité d'emploi du projet est : - D'au moins 40% pour les 15-24 ans - D'au moins 35% pour les 50-64 ans - D'au moins 30% pour les handicapés - D'au moins 30% pour les chômeurs de longue durée - D'au moins 45% pour les autres groupes.
	2009	-	-
Podkarpackie	2010	Au moins 50% des bénéficiaires sont des personnes de moins de 25 ans, handicapées, des chômeurs de longue durée, des personnes de plus de 45 ans, sans qualifications professionnelles, sans expérience professionnelle et/ou ne disposant pas d'un niveau d'éducation moyen.	-
	2011	Le projet inclus des personnes handicapées en proportion du nombre d'handicapés enregistrés dans le bureau du travail (PUP). Le projet inclus des personnes de plus de 50 ans en proportion de leur nombre parmi les chômeurs enregistrés dans le PUP.	L'efficacité d'emploi du projet est : - D'au moins 40% pour les 15-24 ans - D'au moins 35% pour les 50-64 ans - D'au moins 30% pour les personnes handicapées - D'au moins 30% pour les chômeurs de longue durée - D'au moins 45% pour les autres groupes
	2012	-	-
	2009	-	-

Source : Plans d'action POKL 2009 à 2012, disponibles sur les sites Internet des WUP de Szczecin, Łódź et Rzeszów.

Ainsi dans la région Zachodniopomorskie, l'efficacité d'emploi doit d'être assurée, dans les trois mois suivant le projet, pour au moins 40% des participants ayant entre 15 et 24 ans, au moins 35% des 50-64 ans, 30% des participants handicapés, et 45% pour tous les autres participants ; les taux requis sont les mêmes dans les deux autres régions dont les indicateurs sont identiques, avec en supplément 30% d'efficacité d'emploi à obtenir pour les chômeurs de longue durée. Les femmes ne faisant pas l'objet d'une cible spécifique, elles sont incluses dans chacune de ces catégories. L'indicateur d'efficacité ne précise pas, cependant, si l'égalité hommes-femmes doit

y être respectée, comme en témoigne l'exemple ci-dessous, provenant du PUP de Piotrków Trybunalski (Łódzkie).

Critères d'accès et d'efficacité dans le PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie (2011)

Groupe	Pourcentage parmi les bénéficiaires (exigence d'accès)	Soit en nombre de participants			Indicateur d'efficacité (% minimum de personnes ayant obtenu un emploi)
		Total	Femmes	Hommes	
Personnes handicapées	8%	40	21	19	30%
50-64 ans	22%	110	44	66	35%
15-24 ans	21%	105	57	48	40%
Chômeurs de longue durée	43%	215	113	102	30%
Habitants des espaces ruraux	45%	225	112	113	-
Autres participants	-	-	-	-	45%

Source : PUP de Piotrków Trybunalski. *Informacja o sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz działaniach Powiatowego Urzędu Pracy w Piotrkowskie Trybunalskim w okresie 9 miesięcy 2011 roku* [Information sur la situation sur le marché du travail local et que les actions du bureau départemental du travail à Piotrków Trybunalski, sur une période de 9 mois en 2011], Piotrków Trybunalski, 2011.

A l'instar du ciblage évoqué précédemment, l'imposition de critères d'efficacité par l'autorité régionale est vécue comme inadaptée à la réalité. Elle est une nouvelle preuve du décalage qui existe entre une règle perçue comme venant du centre, en réalité, et les possibilités réelles dont disposent les bureaux du travail d'influencer l'issue de leurs actions. Les propos de la responsable du PUP de Poddębice illustrent cette perception :

« Dans ces projets européens, très souvent cela est imposé d'en haut. Et cette année l'exigence d'efficacité est décidément trop élevée. Elle est [...] d'environ 80%. Ce sera difficile à réaliser. En ce moment le projet dure encore, moi je ne suis pas capable, en ce moment, de dire si on l'aura atteinte. Nous faisons tout pour l'atteindre. Cependant je trouve que 80%, c'est trop élevé, et c'est comme on dit, un peu « sur-pensé » par notre ministère »⁸⁵³.

Dans ce cas précis, la contrainte paraît d'autant plus illégitime qu'elle n'est pas la même dans le cas des actions financées uniquement par le Fonds du travail, c'est-à-dire non cofinancée par le FSE⁸⁵⁴. Dans le PUP de Poddębice, on explique que dans le cas des actions du Fonds du travail, l'efficacité imposée par le Ministère du travail est de 40% au moins, ce qui est considéré comme raisonnable et réaliste, contrairement au taux fixé dans le cas du FSE qui s'élève, nous dit-on, à 80%. Auparavant, le PUP se fixait lui-même une exigence d'emploi à l'issue de ses actions de l'ordre de 40-50% :

⁸⁵³ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011. Le Ministère en question est ici le Ministère du développement régional, devenu en novembre 2013 Ministère de l'infrastructure et du développement.

⁸⁵⁴ Même si une part des ressources du Fonds du travail provient du FSE (14% en 2010, 10% en 2011 mais moins de 6% en 2012), on considère qu'il s'agit ici d'actions non cofinancées par le FSE car n'entrant pas dans le cadre d'un projet.

« Le Ministère accorde de plus en plus d'importance à l'efficacité. Elle est un peu plus faible que 80% [dans le cas des stages financés par le Fonds du travail], cependant nous nous efforçons d'avoir toujours 40% au minimum [...]. Nous avons toujours fixé un pourcentage, dans chaque projet. Il fallait établir une efficacité. Elle était à 40-50%, et cela, à notre avis, a toujours été acceptable, et nous l'avons toujours atteint »⁸⁵⁵.

Dans tous les cas, ces critères sont une source d'incertitude pour les bureaux du travail qui doivent désormais se conformer à des objectifs précis, vécus comme difficiles à atteindre, dans le contexte de contraintes qui est le leur et que nous avons retracé précédemment. A partir de 2011, c'est ainsi une nouvelle contrainte, renforçant la dépendance des PUP et appliquée par chaque région, donc initiée par le centre, qui est mise en place à travers l'allocation du FSE. Encore une fois, face à cette nouvelle contrainte les bureaux du travail cherchent des marges de manœuvre et développent certaines stratégies de réponse. Nous nous basons dans le paragraphe suivant sur les entretiens réalisés dans la région de Łódź fin 2011.

D'une façon générale, les formes de soutien proposées dans les projets système FSE sont des stages, des formations professionnelles ou des subventions à la création d'entreprise, les deux premières étant les plus populaires chez les participants. Garantir l'efficacité du projet dans le cas d'une subvention à la création d'entreprise est relativement simple, le bénéficiaire ayant l'obligation de faire fonctionner sa firme durant un an après son ouverture, sous peine de devoir rembourser la somme reçue. Si tout s'est passé normalement, l'efficacité d'emploi, mesurée trois mois après la fin du projet, est évidente. Les subventions à la création d'entreprise sont donc considérées comme des actions à 100% efficaces, quel que soit le devenir de la firme au-delà de l'année obligatoire d'existence, ce qui n'est pas évalué. Garantir un taux d'efficacité d'emploi après des stages ou des formations est beaucoup plus difficile pour les PUP, car soumis à un ensemble de facteurs qu'ils ne maîtrisent pas, tels que la situation sur le marché de l'emploi ou le comportement de la personne en formation ou en stage.

Face aux exigences d'efficacité, deux types de stratégies sont développées dans les bureaux. La première consiste à organiser, dans le cadre du projet système, les formes de soutien qui offriront le plus de chance d'atteindre les objectifs annuels. Ainsi par exemple, le PUP de Skierniewice a renoncé à l'organisation de formations dans son

⁸⁵⁵ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

projet en 2011, du fait de la difficulté de prévoir le résultat de ce type d'actions. L'incertitude étant trop grande pour le PUP avec les formations, et sa marge d'influence trop faible, il n'organise en 2011 dans son projet que des stages et des subventions à la création d'entreprise.

Dans le premier cas (les stages), il se prémunit en imposant aux employeurs d'embaucher les stagiaires à l'issue du stage. Dans le second cas, l'efficacité d'emploi est assurée à 100%⁸⁵⁶. La distribution de subventions à la création d'entreprise était déjà, dès 2008, un moyen pour le PUP de Skierniewice de garantir une grande efficacité de ses actions⁸⁵⁷. En outre, ce type d'action permet d'écouler les fonds le plus efficacement aussi :

« On dépense cet argent [l'argent des subventions] le plus rapidement, et il n'y a pas de problème avec les gens après »⁸⁵⁸.

Ces propos renvoient à la perception quasi générale entourant l'auto-entrepreneuriat, considéré comme la mesure la plus efficace pour lutter contre le chômage, car créant physiquement des emplois et s'appuyant sur un individu actif, qui se prend lui-même en charge et satisfait en cela les administrations publiques qui lui fournissent une aide ; à l'inverse du passif qui ne fait qu'attendre et solliciter. Cette perception est notable chez les porteurs de projet spécialisés dans le domaine de l'aide à la création d'entreprise, de même qu'ils perçoivent les formations comme peu efficaces voire inutiles [voir plus loin].

Dans le cas de Skierniewice, la stratégie est clairement de se concentrer sur l'action la plus facile à organiser, suscitant le plus de volontaires, ayant une garantie quasi-totale d'efficacité d'emploi, et permettant de dépenser les fonds FSE le plus rapidement possible afin de minimiser les problèmes. En 2010-2011, ce PUP a rajouté des stages dans son projet système.

Les autres formes de soutien définies par la loi, que peuvent organiser les PUP (financement d'un poste, travaux d'intervention, formations), sont perçues comme

⁸⁵⁶ Le PUP a doublement intérêt à ce que les firmes créées respectent la durée d'un an d'existence : parce que désormais, il doit remplir les exigences du WUP en termes d'efficacité d'emploi des actions (bien qu'il s'agisse de toute façon d'une exigence de la loi, quelle que soit la source de financement) ; parce qu'étant en charge de contrôler lui-même, au bout d'un an, si une firme créée fonctionne, s'il s'aperçoit que tel n'est pas le cas (s'agissant d'une firme créée avec l'argent du FSE), il doit en informer immédiatement le WUP et avancer le retour des fonds, en une seule tranche, même si le bénéficiaire, lui, n'a pas encore remboursé l'argent.

⁸⁵⁷ En 2008 et 2009, le PUP de Skierniewice n'avait organisé que des aides à la création d'entreprise (pour 120 personnes en 2008, 169 en 2009) ce qui, d'après une employée du projet système, permettait d'être efficace : « *On avait 100% d'efficacité [en 2008-2009], car il n'y avait que des subventions* » (PUP de Skierniewice, Łódzkie, 21 novembre 2011).

⁸⁵⁸ Ibid.

trop incertaines s'agissant du recrutement de personnes intéressées, ou trop difficiles à organiser dans le cadre du projet système. Les procédures relatives à celui-ci, en l'occurrence, un suivi à l'année, ainsi que les règlements nationaux régissant certaines formes d'action, entrent alors en conflit. C'est le cas par exemple des travaux d'intervention. Les propos suivants illustrent le conflit généré par les normes nationales et les exigences relatives au FSE, élaborées par le centre mais en l'occurrence par différents ministères :

« La loi sur l'aide publique dit que l'employeur qui embauchera une personne chômeuse est obligé de l'employer pendant une période de deux ans, dans le cadre des travaux d'intervention. Cependant il y a un problème avec le projet, car ces deux années « sortent » du projet [mesuré sur une période d'un an]. Et il nous est difficile de suivre [une telle action] alors, même son efficacité. Il nous est plus facile de le faire avec nos fonds propres »⁸⁵⁹.

En final, on en revient bien à limiter les actions à ce qui est le plus facile, le plus profitable, si ce n'est le moins risqué, dans le cadre du projet système ; ce que reconnaît la responsable du PUP de Poddebice :

« Toutes les actions résultant de la loi [sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail] peuvent être contenues dans les projets. Seulement, comme je vous le dis, chaque bureau introduit dans le projet ce qui lui sera vraiment le plus payant »⁸⁶⁰.

La seconde stratégie mise en œuvre par les PUP s'applique aux stages : afin de garantir un maximum d'efficacité, ils obligent l'employeur à s'engager, dans le contrat signé avant le début du stage avec le PUP, à embaucher le stagiaire immédiatement à l'issue du stage pendant une période de trois ou quatre mois. Ceci permet aux PUP de réduire l'incertitude concernant l'efficacité d'emploi à l'issue des stages, en s'assurant une garantie du côté des employeurs :

« [...] Dans le cas des stages, il faut chaque mois comptabiliser les personnes, est-ce qu'elles vont bien au stage ou non, est-ce qu'elles ne l'ont pas interrompu, car il y a de tout avec ces gens... [...] Et puis, pendant ces quatre mois il faut leur verser de l'argent, il faut les surveiller, voir s'ils continuent de travailler... Ces personnes amènent des listes de présence »⁸⁶¹.

Ce mécanisme fait néanmoins apparaître une nouvelle difficulté pour les PUP, celle de devoir convaincre les employeurs. En effet, certains refusent de signer des contrats les obligeant à embaucher par la suite. D'autres se montrent réticents à prendre en stage certains types de bénéficiaires, comme les personnes handicapées ou âgées de plus de 50 ans⁸⁶², ou tout simplement n'en ont pas les moyens :

⁸⁵⁹ PUP de Poddebice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁸⁶⁰ Ibid.

⁸⁶¹ PUP de Skierniewice, Łódzkie, 21 novembre 2011.

⁸⁶² Certains employeurs ne sont pas soumis à l'obligation d'employer après le stage : il s'agit des institutions publiques comme l'Office municipal (*Urząd Miasta*) ou communal (*Urząd Gminy*) (PUP de Skierniewice, Łódzkie, 21 novembre 2011).

« L'employeur ne supporte aucun coût lié à l'emploi d'un stagiaire. Cependant, il doit l'embaucher quand le stage se termine. Quand son contrat avec nous est terminé, il est obligé d'embaucher le stagiaire [...]. Si nous voulons réaliser les 80% d'efficacité, alors nous écrivons dans le contrat : « vous embaucherez », et lui a l'obligation de répondre de cela. [...] Mais plus d'une fois l'employeur n'a pas les moyens d'embaucher mon stagiaire [...]. Financièrement, il n'en a pas les moyens [...]. Alors, de nombreuses fois, il arrive que comme il ne pourra pas embaucher, il ne conclut pas de contrat. Ce qui pour moi est très douloureux, car alors je ne réalise pas mes 80% d'efficacité. Nous avons des difficultés à trouver des employeurs qui embaucheront »⁸⁶³.

Le PUP est chargé de vérifier, trois mois après la fin du stage, que la personne est bien employée dans l'entreprise et doit en informer le WUP. Appliquer l'obligation d'embaucher aux employeurs locaux dans le cas des stages est une façon pour les bureaux du travail de déplacer la contrainte nouvellement mise sur eux par le bureau régional, et de se protéger au maximum d'un non-respect des objectifs. Cependant, on le voit, cette stratégie a elle-même ses limites, si aucun employeur ne souhaite ou ne peut embaucher.

D'un autre côté, cette stratégie tend à privilégier des stagiaires « employables » ; autrement dit, tout en agissant sur la demande, elle tente aussi d'agir sur l'offre. En effet, les critères d'efficacité détournent le stage de sa fonction première (l'acquisition d'une expérience professionnelle), en lui ajoutant une fonction obligatoire de premier emploi, ce qui oblige le PUP à chercher, outre des employeurs ayant avant tout la capacité d'embaucher, des stagiaires ayant le potentiel pour être embauchés :

« Le stagiaire doit apprendre, il doit acquérir des premières expériences, à mon avis. Cela ne doit pas nécessairement être lié à l'emploi. Car comme on dit, la première logique c'est que le stagiaire fasse son expérience. Je comprends, d'un autre côté, si on regarde les finances publiques, elles doivent être dépensées en accord avec l'objectif, de façon économe, efficace, etc. Cela aussi a du sens. Cependant, très souvent, vous savez... Il y a quelque chose comme une confusion, car très souvent, en vue de cette efficacité, nous donnons un stagiaire à un employeur, mais pas forcément à celui pour qui ce stagiaire est vraiment nécessaire, et chez lequel il apprendra quelque chose, mais nous le donnons à celui dont nous savons à 100% qu'il l'embauchera. Vous comprenez de quoi il s'agit ? »⁸⁶⁴.

De manière générale, la stratégie qui consiste à privilégier les personnes présentant les meilleures dispositions initiales est perceptible à travers les chiffres de la participation dans les projets système. Ainsi, d'après un rapport réalisé en 2011, 44% des participants aux projets des bureaux du travail sont des jeunes de moins de 25 ans, la proportion atteignant 50% dans les campagnes⁸⁶⁵ ; soit une part largement

⁸⁶³ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁸⁶⁴ PUP de Poddębice, Łódzkie, 14 novembre 2011.

⁸⁶⁵ GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p. 10 et 84.

supérieure à celle que représentent les jeunes sur l'ensemble des chômeurs, au niveau national (21% en 2011 en moyenne, moins de 20% en 2012) comme régional.

Part des moins de 25 ans parmi les chômeurs, 2006-2012

Régions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POLOGNE	20,6%	19,0%	20,7%	22,5%	21,9%	21,0%	19,9%
ŁÓDZKIE	18,1%	16,2%	17,8%	19,5%	19,2%	18,5%	17,3%
PODKARPACKIE	23,0%	21,5%	22,7%	25,3%	24,5%	23,8%	22,7%
ZACHODNIOPOMORSKIE	18,3%	17,3%	18,4%	19,7%	18,8%	17,7%	16,9%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Répartition des bénéficiaires des projets système des PUP selon les âges et le clivage ville/campagne, en 2011

Tranche d'âge	Ville	Campagne
Moins de 25 ans	40%	50%
Plus de 50 ans	11%	6%
Autres	49%	44%

Source : GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p. 84.

Par ailleurs, le niveau d'éducation moyen des participants s'avère largement supérieur à celui de la population inscrite au chômage en général : 17% des bénéficiaires du projet système ont un niveau d'éducation supérieur, tandis qu'il concerne moins de 12% des chômeurs en général, même si ces personnes représentent une part de plus en plus élevée de la population au chômage. Cette surreprésentation des diplômés parmi les bénéficiaires des projets système est toutefois bénéfique aux femmes, qui constituent en moyenne, entre 2004 et 2012, 67% des chômeurs ayant un niveau d'éducation supérieur⁸⁶⁶.

Part des chômeurs ayant un niveau d'éducation supérieur, 2006-2012

Régions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POLOGNE	6,1%	6,9%	8,5%	9,4%	10,5%	11,4%	11,7%
ŁÓDZKIE	6,3%	7,1%	8,6%	9,2%	9,8%	10,5%	10,7%
PODKARPACKIE	6,9%	7,8%	9,2%	10,2%	11,7%	12,8%	13,1%
ZACHODNIOPOMORSKIE	5,0%	5,5%	6,6%	7,1%	8,1%	9,0%	9,4%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Quant à elle, la part des chômeurs de longue durée sur l'ensemble des chômeurs s'est accrue depuis 2009, après une baisse notable entre 2006 et 2009. En 2011-2012, les chômeurs de longue durée représentent plus d'un tiers des chômeurs, voire plus de 40% dans certaines régions comme Podkarpackie. Pourtant, ils ne constituent qu'un quart des bénéficiaires des projets système des PUP en moyenne dans le pays, et une part systématiquement inférieure à ce qu'ils représentent dans chaque région⁸⁶⁷.

⁸⁶⁶ Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

⁸⁶⁷ GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p.10.

Part des chômeurs de longue durée sur l'ensemble des chômeurs, 2006-2012

Régions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POLOGNE	49,3%	45,1%	34,0%	25,8%	29,1%	34,6%	35,4%
ŁÓDZKIE	50,7%	45,6%	33,3%	24,7%	29,7%	35,1%	37,0%
PODKARPACKIE	52,8%	49,4%	39,9%	33,6%	37,4%	41,6%	41,7%
ZACHODNIOPOMORSKIE	45,9%	40,7%	30,6%	22,0%	26,3%	33,2%	33,7%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Part des chômeurs de longue durée parmi les bénéficiaires des projets système des PUP, en 2011

Régions	2011
POLOGNE	24%
ŁÓDZKIE	28%
PODKARPACKIE	31%
ZACHODNIOPOMORSKIE	26%

Source : GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p. 10 et 88.

Seule la population rurale est relativement bien représentée dans les projets, encore que comme l'a vu, une partie de cette population, liée à la petite agriculture, n'est pas éligible au PUP et est donc laissée de côté par les projets.

Part des ruraux sur l'ensemble des chômeurs, 2006-2012

Régions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POLOGNE	35,7%	36,4%	37,4%	37,3%	36,7%	38,1%	39,6%
ŁÓDZKIE	27,4%	26,8%	29,5%	29,5%	27,4%	30,2%	31,8%
PODKARPACKIE	60,2%	57,5%	53,8%	63,6%	53,6%	55,6%	57,7%
ZACHODNIOPOMORSKIE	33,9%	32,9%	36,7%	37,7%	36,3%	35,6%	36,2%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Part des ruraux parmi les bénéficiaires des projets système des PUP, en 2011

Régions	2011
ŁÓDZKIE	36%
PODKARPACKIE	58%
ZACHODNIOPOMORSKIE	36%

Source : GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p.10 et 88.

Ces chiffres portant sur la participation dans les projets système montrent bien qu'une population jeune et plus éduquée est privilégiée, et ce d'autant plus, en présence de critères d'efficacité à respecter. Ce mouvement visant à faciliter l'accès aux projets aux plus employables se fait notamment au détriment des chômeurs de longue durée, ce qui n'est somme toute pas nouveau, ces derniers étant traditionnellement relégués vers le circuit de l'aide sociale. Sur ce point, et malgré certains cas ponctuels (tel celui de Wałcz, Zachodniopomorskie) dans lesquels en ciblant les bénéficiaires de l'aide sociale grâce à un projet concours, le PUP « récupère » finalement une population exclue de ses programmes, le FSE n'inverse pas la tendance. Or, comme on le verra plus loin, cette tendance s'applique au détriment des femmes, qui représentent plus de la moitié des chômeurs de longue durée. Et si le fait de privilégier les personnes les plus éduquées est favorable aux femmes (20% des femmes bénéficiaires des projets système ont un niveau d'éducation supérieur, contre

13% des hommes⁸⁶⁸), c'est avant tout parce que celles-ci constituent l'écrasante majorité des chômeurs de cette catégorie.

L'imposition de critères d'efficacité suscite des stratégies de détournement de la contrainte qui finalement biaise l'ambition initiale des projets. Elle agit comme un nouvel obstacle à un engagement envers l'emploi féminin et l'égalité hommes-femmes dans les actions du FSE et au-delà des actions FSE, car dans un tel contexte de tension ces questions ne peuvent faire partie des priorités. Elle pénalise également une partie des femmes, en introduisant un processus d'écroulement dans les projets système qui laisse de côté les personnes les plus « difficiles », telles que les chômeurs de longue durée. Par ailleurs, l'exigence d'efficacité renforce encore plus l'affaiblissement des PUP dans leur environnement local, car elle accentue ou crée, potentiellement, une vision négative du PUP chez les employeurs locaux et les bénéficiaires. En même temps, l'exigence d'efficacité ou de rentabilité, combinée à la rationalisation des fonds, si elle place les bureaux du travail dans une situation d'incertitude et d'inquiétude, peut aussi engendrer une réflexion au sein des bureaux. Le propos suivant laisse croire en effet qu'un processus d'apprentissage pourrait être amorcé malgré tout par ce système, en ce qu'il oblige les responsables et employés des PUP à se préoccuper désormais du devenir de leur clientèle, et donc, de la qualité de leurs interventions :

« Car je vous le dis franchement : quand nous avons beaucoup d'argent, nous n'avons pas le temps. Vraiment, nous n'avons pas le temps d'évaluer l'efficacité, de faire l'évaluation de nos actions. Mais s'il y a moins d'argent, alors comme je le dis, cette année nous avons commencé à nous occuper davantage, je dirais, de « que vont devenir ces personnes, après ? »⁸⁶⁹.

CONCLUSION

Dans un contexte de tension tantôt amoindrie, tantôt renforcée par l'intervention du FSE, les actions pour les femmes – ciblage et types de mesures – se fondent dans les programmes traditionnels des PUP et des OPS (ne serait-ce qu'en termes de ciblage, s'agissant de ces derniers). Ces programmes, à la mise en œuvre desquels participe le FSE, ne sont pas sans poser de problème : ainsi par exemple, l'application de cibles définies au niveau central puis reprises et appliquées « telles quelles » dans les

⁸⁶⁸ GHK Polska Sp.z o.o., 27 juillet 2011, p.85.

⁸⁶⁹ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011.

régions est l'exemple le plus évident de leur inadéquation aux réalités locales, en particulier s'agissant des territoires les plus ruraux.

Pris dans un système de contraintes liées à leur dépendance renforcée avec l'Etat et qui affecte aussi bien leur mode de fonctionnement que les politiques qu'ils conduisent, les bureaux du travail ne se soucient guère de l'emploi féminin ou des normes européennes en matière d'égalité hommes-femmes. De manière générale, toutefois, ces questions ne sont pas soulevées par les acteurs publics locaux quels qu'ils soient (PUP ou OPS), parce qu'elles ne font pas partie de leurs priorités ou parce qu'elles y sont totalement diluées. Elles n'émergent donc pas en tant que telles comme des normes appropriées par les acteurs, mais se présentent comme des questions bureaucratiques supplémentaires.

Quant aux projets mis en œuvre, l'évaluation qui en est faite pour les femmes est elle-même soumise à une grille de lecture que chaque acteur applique à sa clientèle en général, grille qui répartit celle-ci non pas selon le clivage hommes/femmes, mais selon le clivage chômeurs légitimes/illégitimes (dans le cas des PUP), ou clients légitimes/illégitimes (dans le cas de l'aide sociale). La distinction hommes/femmes n'a ici que peu d'importance. Cependant, dans le cas des PUP une contrainte a été placée sur eux, essentiellement à partir de 2011, pour que leurs actions garantissent désormais un minimum d'efficacité. Cette contrainte, si elle garantit une efficacité en chiffre à court terme cependant, suscite des stratégies de détournement qui finalement biaise l'action du FSE, puisque les actions, en final, privilégient un groupe spécifique de population, celui qui justement garantit au maximum l'efficacité des programmes. L'imposition de critères d'efficacité ne joue pas particulièrement en faveur des femmes, donc ne sert pas à améliorer leur position dans l'emploi. Ces dispositifs, au contraire, éloignent encore plus les acteurs publics de l'emploi d'un engagement en faveur de l'emploi féminin. Dès lors, on peut s'interroger sur le rôle des autres acteurs de l'emploi, intervenant massivement à partir de 2007, pour agir en faveur de l'insertion ou de la réinsertion des femmes dans l'emploi. Sont-ils en mesure de compenser les carences de l'administration publique ? Leurs actions sont-elles plus efficaces ? Le chapitre suivant étudie cette question.

Chapitre III : L'intervention du FSE pour l'emploi féminin en milieu rural : dans la logique des acteurs. Autres porteurs de projet et action collective locale.

INTRODUCTION

Après avoir montré comment la place des bureaux du travail (PUP) et des centres d'aide sociale (OPS) dans la gouvernance de l'emploi évolue sous l'effet du FSE, et comment cela impacte la politique menée en faveur des femmes, nous analysons ici le rôle des autres porteurs de projet.

Les porteurs de projet autres que l'administration de l'emploi et de l'aide sociale sont divers et variés sur les territoires régionaux. Leur présence est aléatoire et dépend aussi bien de leur initiative à candidater à un concours que de la capacité à mener un projet, ou tout simplement du lancement des concours par le bureau régional de l'emploi (WUP). Par ailleurs, les projets réalisés dans les priorités que nous ciblons sont de durées très diverses, allant de trois mois par exemple à près de deux ans. Aussi est-il difficile d'obtenir une vue précise de ce qui se fait sur le territoire d'une région. Néanmoins, une observation rapide des résultats des concours à projet permet de constater leur multiplicité, et de penser qu'on assiste bien à un mouvement réel d'hybridation des acteurs dans le domaine de l'emploi, ces acteurs étant désormais aussi bien publics que privés. La présence de ces multiples acteurs bouleverse encore davantage la gouvernance locale de l'emploi et le positionnement des administrations publiques – en l'occurrence surtout les bureaux du travail (PUP) – positionnement qui plus est entamé par la dépendance financière et juridique qui relie ces dernières à l'Etat, comme nous l'avons évoqué précédemment. Comparativement, les diverses organisations qui concourent aux projets du FSE (pour celles qui ne sont pas du domaine public⁸⁷⁰) ne subissent pas cette forte dépendance à l'Etat et sur ce point, elles disposent donc d'un avantage certain et d'une plus grande marge de manœuvre. Pour autant, nous montrons ici que le comportement des autres porteurs de projet en réaction à l'intervention du FSE suit la même logique que celle des PUP ou des OPS : bien que leur présence compense un certain nombre de manques liés à

⁸⁷⁰ Les collectivités (communes, *powiaty*) peuvent participer aux concours à projets, de même, on l'a vu, que les administrations locales de l'emploi.

l'administration publique locale ou aux marchés du travail locaux, le premier facteur d'influence du FSE qui régit le comportement de ces acteurs est d'ordre institutionnel, en l'occurrence financier. Ceci vaut pour tous les types de structures. La prédominance du facteur institutionnel est particulièrement manifeste dans le cas d'un ciblage sur les femmes ou les habitants ruraux : celui-ci s'avère stratégique pour l'obtention de fonds et suscite donc des attitudes rationalistes et opportunistes. Les petites associations, plus sensibles et plus au fait de la situation des femmes locales que la plupart des « grands » porteurs de projet, manquent de ressources pour organiser des actions de long terme et de large envergure ; chez elles aussi, le facteur financier conditionne l'action.

Dans ce contexte, l'impact du FSE sur les « idées » est limité, et ce sont donc bien les représentations traditionnelles qui priment, accentuées par la rigidité et la bureaucratie du système ; ce dernier n'encourage pas - ou mal - la mesure de l'efficacité des actions, et qui plus est, conforte les pratiques inégalitaires. En conséquence, l'engagement envers l'égalité hommes-femmes demeure faible et le désavantage des femmes dans l'accès à l'emploi se maintient.

Ce résultat n'est pas contrebalancé par une dynamique d'action collective, les coopérations ne se faisant que sur un mode ponctuel et limité à de l'échange d'informations, ou suscitant elles aussi des comportements opportunistes.

La première partie de ce chapitre porte sur l'élargissement de la gouvernance de l'emploi aux porteurs de projet autres que l'administration publique traditionnelle (I). Sont successivement abordés leur rôle de compensateurs des défaillances locales, la manière dont ils se saisissent des programmes pour les femmes, l'engagement limité dont ils témoignent envers les femmes et le principe d'égalité, puis les pratiques discriminatoires et de ségrégation que suscite le FSE et qui s'appliquent au détriment des femmes. Dans une seconde partie (II), nous évoquons l'action collective qui se joue éventuellement dans la mise en œuvre du FSE en milieu rural.

1. L'ÉLARGISSEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'EMPLOI : DES ACTIONS PLUS EFFICACES POUR LES FEMMES ?

1.1. Le rôle des porteurs de projet dans la gouvernance locale de l'emploi

Les porteurs de projet occupent désormais une place de plus en plus grande dans la gouvernance locale de l'emploi. Même si leurs projets sont limités dans le temps, les organisations les plus solides peuvent les multiplier et c'est d'ailleurs ce que fait un grand nombre d'entre elles, si la fréquence des concours le leur permet. Globalement, la réalisation des projets FSE s'est avérée bénéfique pour de nombreux organismes depuis l'arrivée des fonds européens. Ces bénéfices se mesurent en termes d'organisation, d'expérience de gestion et de visibilité, qu'il s'agisse d'une visibilité dans leur domaine d'activité ou bien sur leur territoire géographique. Cette tendance était la plus notable au début de l'intervention du FSE, entre 2004 et 2006. Il s'agissait alors de la première expérience d'utilisation des fonds européens pour de nombreuses organisations. Pour notre étude réalisée en 2008 dans le cadre du mémoire de Master, et portant sur les projets pour les femmes organisés entre 2004 et 2006 dans le cadre du programme opérationnel Développement des ressources humaines (SPO RZL), nous avons effectivement constaté que pour les organisateurs rencontrés, les projets avaient permis d'acquérir une expérience de gestion de l'argent européen, de suivre la tendance du marché, ou encore d'asseoir leur réputation dans leur environnement, d'autant plus qu'ils étaient l'occasion de se consolider matériellement (par l'achat d'équipement) et de recruter du personnel qualifié⁸⁷¹. Pour une partie des porteurs de projet, en général les petites associations disposant de peu de ressources, ces logiques se sont poursuivies durant la période 2007-2013. Néanmoins, pour une grande part d'entre elles, les organisations participant à la réalisation du POKL dans les régions disposent désormais d'une bonne expérience des fonds européens et du fonctionnement du système. Elles ont donc déjà réalisé plusieurs projets précédemment et ne cessent de candidater lors des concours. La plupart des responsables que nous avons rencontrés indiquent systématiquement leur volonté de poursuivre dans cette voie, de nouveaux projets étant en cours de réflexion voire d'élaboration, sur la base de l'expérience acquise. Dans l'ensemble donc, les

⁸⁷¹ C'était le cas de centres ou d'écoles de langues privés, rencontrés à Łódź, pour qui les projets du FSE, ici exclusivement pour les femmes, permettaient de se détacher de la concurrence particulièrement forte dans ce domaine. En effet, les projets du FSE, gratuits pour les bénéficiaires tandis que le coût des écoles de langues privées est généralement élevé, permettaient à ces organisations d'attirer plus de personnes dans leur établissement..

porteurs de projet sont à l'affût des concours lancés par le WUP. Le propos suivant relevé dans la région Łódzkie témoigne de l'importance du facteur financier dans la décision de concourir :

« Je pense que tous les projets en Pologne ont une double motivation : la première est de faire quelque chose de concret pour l'environnement local, et la seconde est de tirer profit des fonds européens. Nous manquons constamment d'argent [...] »⁸⁷².

Cette expérience acquise désormais et cet engouement pour la réalisation de projets renforce le potentiel qu'ont les diverses organisations en présence de combler des manques observés localement. Ces manques sont de trois types : le premier concerne l'action des bureaux du travail, dont le contenu et l'accès sont restreints ; le second porte sur le ciblage de la politique traditionnelle de l'emploi, qui laisse de côté une part importante de la population, telle que les inactifs ; sur ce point comme sur le premier, les porteurs de projet autres que les PUP interviennent en compensateurs potentiels de ces « trous » laissés jusqu'alors par la politique d'emploi. Le troisième manque est relatif à deux défaillances locales : celles du marché du travail, consécutives aux transformations opérées dans les années 1990, et qui se traduisent, encore aujourd'hui, par des faillites et fermetures d'entreprises et donc par des licenciements et pertes d'emplois ; celles des communes, ensuite, dont la plupart des services culturels et sociaux ont été fermés également durant les années de transformation. Là encore, les projets du FSE qui ne sont pas les projets système des PUP jouent éventuellement le rôle de compensateurs. Les paragraphes suivants reviennent sur ces trois « fonctions » des projets FSE.

1.1.1. Comblent les manques de l'action des PUP (contenu et accès)

L'expérience acquise et la possibilité de multiplier ou de cumuler les projets font qu'aujourd'hui, ces divers organismes agissent – indirectement peut-être – comme des concurrents de l'acteur historique, le bureau du travail (PUP), dont ils investissent le champ d'action. Il est parfois plus facile, pour une personne au chômage vivant dans un espace rural isolé, de suivre un projet dans un organisme privé ou une petite association locale que dans le bureau du travail, en particulier. En effet, dans certains cas, les porteurs de projet sont tout simplement plus proches des habitants que le PUP, situé dans le chef-lieu du *powiat*.

⁸⁷² Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych « Stacja Koluszki » [Association des initiatives sociales « Stacja Koluszki »], Koluszki, Łódzkie, 3 octobre 2011.

Un autre avantage fourni par les projets obtenus par voie de concours est qu'ils permettent aux bénéficiaires de multiplier les occasions de formation, ce qu'il n'est pas possible de faire dans les bureaux du travail. Compte-tenu du nombre important de chômeurs enregistrés, en effet, le plus souvent les places en formation y sont limitées : une personne au chômage ne peut donc suivre qu'une formation de quelques jours par an. S'agissant des subventions à la création d'entreprise, elles sont également plus avantageuses chez un porteur de projet autre que le PUP. Dans le circuit traditionnel des PUP (subventions financées par le fonds du travail), dans leur projet FSE système ou même s'ils réalisent un projet par voie de concours, l'aide à la création d'entreprise est limitée à 600% du salaire moyen, ce qui rend cette subvention systématiquement inférieure aux 40.000 zlotys offerts par les organisations concurrentes. Dans le cas de ces dernières, du reste, la subvention est précédée d'une formation et d'un accompagnement plus approfondis que dans les PUP⁸⁷³, et s'accompagne d'une aide supplémentaire versée pendant six ou douze mois, ce qui n'est pas prévu dans les projets système des bureaux du travail. Comme nous l'avons souligné précédemment, c'est d'ailleurs pour contrebalancer ces limites que certains PUP se lancent dans des concours à projets. Sur ce point, donc, l'action des porteurs de projet autres que l'administration du travail est plus riche, tandis que leur fonctionnement est plus flexible.

Aides à la création d'entreprise versées pour une personne dans les projets FSE des bureaux du travail (projets 6.1.3, POKL) et des autres organisations (projets 6.2, POKL), entre 2008 et 2013

Années	Montant fourni par les PUP (projets système 6.1.3), en zlotys	Equivalent en euros*	Montant fourni par les autres porteurs de projet (projets 6.2)	Equivalent en euros*	Aide supplémentaire (projets 6.2), en zlotys et en euros			
					6 mois		12 mois	
2008	17.663 zl.	4.241 €	40.000 zl.	9.601 €	6.756 zl.	1.622 €	13.512 zl.	3.246 €
2009	18.618 zl.	4.470 €			7.656 zl.	1.839 €	15.312 zl.	3.679 €
2010	19.350 zl.	4.645 €			7.902 zl.	1.898 €	15.804 zl.	3.797 €
2011	20.397 zl.	4.896 €			8.316 zl.	1.997 €	16.632 zl.	3.996 €
2012	21.130 zl.	5.072 €			9.000 zl.	2.162 €	18.000 zl.	4.324 €
2013	22.440 zl.	5.386 €			9.600 zl.	2.306 €	19.200 zl.	4.613 €

Source : Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.103.

*Taux de conversion en vigueur en avril 2014.

Tout en s'engageant sur leur terrain, les porteurs de projet compensent les manques ou les faiblesses des PUP et de leurs actions, celles-ci étant généralement perçues comme médiocres, inefficaces ou inadéquates. Les propos suivants synthétisent cette perception fréquente (y compris d'ailleurs, chez les bénéficiaires des projets) :

⁸⁷³ Association B4, Rzeszów, Podkarpackie, 20 mai 2010.

« Je pense qu'en final les bureaux du travail ne remplissent pas leur rôle, et il arrive rarement, en réalité, qu'avec l'aide du bureau du travail on trouve un travail. Je ne dis pas que les employés du bureau du travail sont responsables, c'est plutôt tout ce système qui tout simplement, n'est pas terrible »⁸⁷⁴.

« Les personnes qui travaillent [déjà] savent dans quel domaine elles veulent se former. Alors que malheureusement, les personnes au chômage suivent un peu ce que leur disent les bureaux du travail. Elles sont envoyées dans telle ou telle formation, qui ne leur correspond pas forcément, ou qui ne leur est pas utile, ou qui n'est pas conforme à ce qu'elles voudraient faire »⁸⁷⁵.

1.1.2. Comblar les manques dans le ciblage

Par ailleurs, si certains porteurs de projet ciblent ou attirent les populations clientes de l'administration de l'emploi ou de l'aide sociale, d'autres s'adressent justement à ceux qui sont rejetés du marché du travail et « oubliés » des pouvoirs publics, en l'occurrence un ensemble de population inactive difficilement repérable. C'est le cas, par exemple, des personnes de plus de 50 ans qui ne répondent à aucun critère, ni pour le chômage, ni pour l'aide sociale, ni encore pour une retraite ou une rente :

« [...] Ce sont des personnes qui n'ont pas d'allocations, elles n'ont plus droit aujourd'hui à aucune prestation, [...] leur âge ne leur donne droit à aucune rente ou retraite anticipée. Elles sont tellement en bonne santé qu'elles n'ont pas non plus de rente, et les employeurs n'en veulent pas. Depuis tant d'années [ces personnes] vivent seules chez elles, alors qu'advierait-il d'elles s'il n'y avait pas cette possibilité de pouvoir participer à une formation, de se former ? [...] D'autant qu'aujourd'hui l'Etat n'a pas d'argent même pour les rentes et les retraites, n'est-ce pas ? »⁸⁷⁶.

Notons que le montant des retraites et des rentes minimales a plus que doublé depuis 2004 ; malgré tout, ce montant représente actuellement moins d'un quart du salaire minimum :

Montant des retraites et rentes minimales, 2004-2014

Période	Montant en zlotys	Equivalent en euros*
01/03/2003 – 29/02/2004	552,63	132,24
01/03/2004 – 28/02/2006	562,58	134,63
01/03/2006 – 29/02/2008	597,46	142,98
01/03/2008 – 28/02/2009	636,29	152,27
01/03/2009 – 28/02/2010	675,10	161,58
01/03/2010 – 28/02/2011	706,29	169,05
01/03/2011 – 29/02/2012	728,18	174,26
01/03/2012 – 28/02/2013	799,18	191,26
01/03/2013 – 28/02/2014	831,15	198,91

Source : données disponibles sur le site <http://www.wskazniki.gofin.pl/>

Salaires minimum 2009-2013

Années	Montant en zlotys	Equivalent en euros*
2009	3.102,96	742,98
2010	3.224,98	772,20
2011	3.399,52	814,00
2012	3.521,67	842,94
2013	3.650,06	873,67

Source : site Internet de l'Institution des assurances sociales (ZUS), consulté en 2014.

*Taux de conversion du 1^{er} avril 2014.

⁸⁷⁴ Forum Inicjtyw Twórczych [Forum des Initiatives Créatives] (FIT), Parzęczew, Łódzkie, 5 octobre 2011.

⁸⁷⁵ Agencja Rozwoju Regionalnego MARR S.A. [Agence de développement régional MARR S.A.], Mielec, Podkarpackie, 14 mai 2010.

⁸⁷⁶ Giełda pracy, Brzozów, Podkarpackie, 11 mai 2010.

Parmi le groupe des inactifs, les femmes sont toujours les plus nombreuses. En 2011, plus de la moitié des femmes de 15 ans et plus sont inactives, contre environ 35% des hommes de la même tranche d'âge. On compte 547 hommes inactifs pour 1000 hommes actifs, tandis que pour 1000 femmes actives se trouvent 1053 femmes inactives⁸⁷⁷. La répartition des femmes selon le type d'activité, comme celle des hommes, a certes évolué depuis 2003 : ainsi la part de femmes actives occupées est passée de 38,2% à 43,4% ; simultanément, la part de femmes au chômage a diminué, passant de 9,7% à 5,3%. Cependant la part de femmes inactives n'a diminué que d'un pourcent à peine. Autrement dit, l'évolution a concerné principalement le rapport actives occupées / actives au chômage chez les femmes. De ce fait, la population inactive demeure fortement féminisée, car les femmes en représentent plus de 60% des effectifs⁸⁷⁸.

Répartition des actifs et des inactifs chez les femmes et les hommes en 2003 et 2011

	Femmes (100%)		Hommes (100%)	
	2003	2011	2003	2011
Actifs occupés	38,2%	43,4%	50,9%	58,9%
Actifs au chômage	9,7%	5,3%	11,5%	5,7%
Inactifs	52,1%	51,3%	37,6%	35,4%

Source : GUS, 2004, p.2 ; 2012a, p.3.

La principale raison d'inactivité demeure chez les femmes les départs en retraite. Cependant les femmes quittent le marché du travail plus tôt que les hommes : elles demeurent plus nombreuses à cesser de travailler avant 60 ans (malgré une amélioration depuis 2009). Car si 70% des femmes quittent malgré tout le travail entre 60 et 64 ans, ce sont 85% des hommes qui partent en retraite à partir de 60 ans, dont 25% après 65 ans. Qui plus est, les femmes totalisent un nombre toujours plus faible d'années de carrière (33 ans en moyenne en 2011, contre 37 chez les hommes)⁸⁷⁹ ; par ailleurs, pour près de 17% des femmes (contre 3% des hommes), l'inactivité est due à des obligations familiales et domestiques. Les tableaux suivants synthétisent ces données :

Principales causes d'inactivité chez les femmes et les hommes en 2011

	Femmes	Hommes
Retraite	46,4%	44,9%
Etudes, formations complémentaires	18,1%	27,2%
Obligations familiales et domestiques	16,9%	3,1%
Maladie, incapacité	11,5%	18,7%
Découragement dans la recherche d'emploi	3,0%	3,5%

Source : Ministère du travail et de la politique sociale, 2012, p.2.

⁸⁷⁷ GUS, 2012a, p.3.

⁸⁷⁸ Ibid, p.3.

⁸⁷⁹ Institution des assurances sociales (ZUS). *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2009-2011* [Annuaire statistique des assurances sociales 2009-2011], Varsovie, 2012, p.46 et 52.

Répartition des départs en retraite selon les tranches d'âge et nombre d'années de carrière chez les femmes et les hommes en 2009 et 2011

Années	Répartition selon les tranches d'âge (en %)					Age moyen de départ en retraite	Nombre moyen d'années de carrières
	Moins de 49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65 ans et plus		
TOTAL							
2009	2,0%	3,1%	33,6%	51,9%	9,4%	59,3	34,1
2011	5,2%	3,6%	13,0%	63,3%	14,9%	59,8	34,9
FEMMES							
2009	0,8%	2,9%	58,8%	36,2%	1,3%	57,8	32,2
2011	0,3%	2,4%	26,7%	69,1%	1,5%	59,5	33,0
HOMMES							
2009	3,5%	3,4%	2,7%	70,9%	19,5%	61,0	36,9
2011	9,1%	4,6%	1,9%	58,7%	25,7%	60,1	37,4

Institution des assurances sociales (ZUS). *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2009-2011* [Annuaire statistique des assurances sociales 2009-2011], Varsovie, 2012, p.46 et 52.

En dehors de ces inactifs dont les femmes constituent la part la plus importante, un autre cas, soulevé précédemment, est celui des petits agriculteurs qui au-delà de deux hectares de terres, n'ont pas le droit de s'inscrire au PUP alors qu'ils ne vivent pas de leur exploitation. Ces personnes constituent potentiellement des chômeurs cachés. Alors qu'on estimait le nombre de chômeurs cachés entre 800.000 et 1,2 million en 2004, l'estimation fournie par le programme opérationnel Capital Humain est de l'ordre de 300.000⁸⁸⁰. Ces personnes peuvent participer notamment aux petits projets adressés spécifiquement aux espaces ruraux et destinés à y favoriser les initiatives *bottom-up*. Ce sont des projets à petites subventions (*małe granty*) circonscrits à des territoires limités (une commune, par exemple, voire un village), et souvent organisés par une association locale ou un groupe d'action locale. Dans la région Podkarpackie et dans certains *powiaty* de la région Łódzkie (le *powiat* skierniewicki et les espaces de l'ouest de la région tels que les *powiaty* de Sieradz, de Wieluń, etc.), on l'a vu, les projets du FSE qui ne sont pas organisés par le PUP permettent de combler le « trou » dans lequel se trouvent de nombreux petits agriculteurs. Généralement, les porteurs de projet agissant localement s'adaptent à la situation des personnes ayant une exploitation à charge, notamment pour les femmes qui cumulent en général plusieurs tâches. Le cas d'un groupe d'action locale de Skierniewice (Łódzkie) en témoigne :

« Les activités du projet se passaient l'après-midi. Car le matin [les femmes] emmènent les enfants à l'école, cuisinent, font différentes choses à la maison et sur l'exploitation, et seulement l'après-midi elles peuvent suivre des activités.

- Mais c'était un temps limité. Pas au-delà de 19 heures.

⁸⁸⁰ Le chômage caché est comptabilisé sur la base du nombre de personnes travaillant principalement ou exclusivement sur leur exploitation agricole, mais pour qui ce travail ne représente pas plus de deux heures journalières au cours des douze derniers mois (POKL, 2007, p.19).

- Car après elles devaient rentrer car par exemple, il y a les vaches à nourrir. [...] Elles m'ont dit aussi que ce serait mieux d'organiser les activités en période d'hiver, car le travail des champs est fini »⁸⁸¹.

Dans la région Podkarpackie plus encore qu'ailleurs, le travail agricole est une donnée qui concerne la majorité des femmes venant des espaces ruraux, et donc impossible à ignorer dans les projets. Rappelons en effet qu'en Podkarpackie en 2008, près de 37% des exploitations agricoles n'excèdent pas deux hectares, et 45% ont une surface comprise entre deux et cinq hectares⁸⁸². De manière générale, soit tout type d'exploitation confondu, les femmes représentent dans cette région plus de 50% des effectifs du secteur primaire. Après une baisse de 53% à 48% entre 2004 et 2009, la part des femmes dans ce secteur en Podkarpackie s'est à nouveau accrue, pour atteindre 51% en 2012⁸⁸³.

Dans la région Łódzkie, à l'inverse de Podkarpackie, la part des femmes travaillant dans le secteur primaire s'est fortement accrue entre 2004 et 2009, cette part passant de 41% à 48%, pour revenir au taux de 42% en 2012, soit au même niveau qu'en 2004. Du fait de cette forte présence de l'agriculture, dans les régions Podkarpackie et Łódzkie plus qu'en Zachodniopomorskie, les recrutements dans les projets sont soumis à la saisonnalité du travail agricole : un projet lancé peu avant l'été ou pendant l'été aura peu de chances de trouver des volontaires, tandis qu'il sera plus facile à la fois de recruter et de garantir la présence des participants aux formations durant la saison automne-hiver. Sur tous ces points, l'action des porteurs de projet – pour les plus locaux du moins - est plus souple et plus en adéquation avec la réalité locale que le bureau du travail, qui ne peut s'adapter aux spécificités de chaque groupe.

Répartition femmes/hommes dans le secteur primaire, 2004-2012

Années	POLOGNE		ZACHODNIO.		ŁÓDZKIE		PODKARPACKIE	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
2004	43%	57%	39%	61%	41%	59%	53%	47%
2005	43%	57%	39%	61%	45%	55%	51%	49%
2006	42%	58%	34%	68%	45%	55%	48%	52%
2007	43%	57%	26%	74%	43%	57%	49%	50%
2008	44%	56%	40%	63%	45%	55%	50%	50%
2009	45%	55%	38%	63%	48%	52%	48%	53%
2010	43%	57%	36%	64%	43%	57%	50%	50%
2011	42%	58%	33%	67%	43%	57%	51%	49%
2012	41%	59%	37%	63%	42%	57%	51%	50%

Source : Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

⁸⁸¹ Groupe d'Action Locale Gniazdo, le président et L8, Skierniewice, Łódzkie, 14 octobre 2011.

⁸⁸² GUS, banque de données locales consultée en 2010.

⁸⁸³ Ibid, consultée en avril 2014.

Si les porteurs de projet comblent les « trous » laissés par l'administration de l'emploi en matière de ciblage, eux-mêmes sont encouragés à privilégier certaines cibles dans les différentes priorités du POKL, ces cibles variant d'une année sur l'autre et donnant lieu à des points supplémentaires sur la candidature au projet. A la différence des bureaux du travail, donc, ces cibles ne sont pas imposées. De même que chez certains responsables de PUP, cependant, elles ne font pas l'unanimité. On retrouve en effet chez certains porteurs de projet l'impression exprimée d'un décalage entre la norme documentaire à respecter et la réalité locale, ou encore le fait que cette norme s'applique à tous de manière uniforme. Les propos suivants relevés dans les régions Podkarpackie et Łódzkie en témoignent :

« Ces lignes directrices souvent ne correspondent pas à la situation dans un espace donné. Alors, c'est vrai, il faut choisir parmi [les critères énoncés] pour que le projet passe et ait des effets. Mais à quoi bon écrire un projet seulement pour le faire, pour qu'il passe ? [...] Ce sont des personnes qui ont le pouvoir de décision qui créent cette documentation de concours, ces lignes directrices, mais elles devraient aussi davantage examiner le terrain, vérifier dans les faits ce qui est nécessaire, quelle est la situation dans un espace donné, et seulement après fixer les lignes directrices »⁸⁸⁴.

« Dans le POKL il y a une partie des ressources, en particulier dernièrement, qui sont dirigées seulement vers les personnes socialement exclues, sur le principe qu'elles sont soumises à la loi sur l'assistance sociale. C'est-à-dire que pour solliciter aujourd'hui des ressources, il faut être ou bien d'une minorité nationale, ou très pauvre, ou alcoolique, ou handicapé. Ces personnes existent dans une certaine quantité mais il n'y en a pas tant que cela. Cependant il n'y a pas aujourd'hui de ressources pour les personnes qui habitent normalement les espaces ruraux et ne travaillent pas, ou bien travaillent mais ont de très faibles revenus. [...] Il n'y en a plus cette année »⁸⁸⁵.

Les critères à respecter peuvent apparaître comme des contraintes pour les organisations et susciter des stratégies de réponse. Ainsi pour une organisation basée en ville est-il avantageux de s'assurer un « partenaire » local comme un centre d'aide sociale ou un bureau du travail, qui sera chargé du recrutement du projet. Compte-tenu que le porteur de projet doit annoncer le nombre de bénéficiaires qu'il entend cibler dans son dossier de candidature, passer par l'intermédiaire d'un PUP ou d'un OPS lui permet, le cas échéant, de respecter ses engagements et de remédier au manque de proximité avec le territoire visé [voir le cas de la commune de Tuszyn relaté précédemment].

Malgré tout, les cibles ouvertes aux porteurs de projet autres que les PUP (ou localement, les OPS) sont beaucoup plus larges et permettent donc potentiellement d'attirer aussi bien les bénéficiaires des bureaux du travail que ceux qui en sont

⁸⁸⁴ Giełda pracy, Brzozów, Podkarpackie, 11 mai 2010.

⁸⁸⁵ Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych « Stacja Koluszki » [Association des initiatives sociales « Stacja Koluszki »], Koluszki, Łódzkie, 3 octobre 2011.

exclus, ainsi que les invisibles, dès lors qu'ils sont informés de l'existence des projets.

1.1.3. Comblent les défaillances locales

Outre qu'elle compense les manques de l'administration de l'emploi, l'action des porteurs de projet naît parfois en réaction aux défaillances du marché du travail local ou au déficit des communes, deux données directement héritées des transformations des années 1990. Certains projets pour les femmes en témoignent.

Ainsi, éventuellement, la réalisation d'un projet est motivée par la fermeture d'une usine appartenant autrefois à l'Etat et qui faisait vivre plusieurs milliers de personnes, et fournissait de l'emploi aux femmes des environs. Il est difficile d'identifier ces cas dans les résultats des concours du FSE, parce qu'il n'existe pas de statistiques ni d'études sur ce sujet, parce que les titres des projets en eux-mêmes ne sont pas forcément très évocateurs, et enfin parce qu'il s'agit somme toute, dans les territoires ruraux, de petits projets qui n'ont donc pas une résonance au niveau régional. Les deux exemples suivants, dans le domaine du textile, prouvent cependant que ce type de réactions à la chute de l'emploi local et à la hausse du chômage qui a suivi existe.

Un exemple en Podkarpackie : à Brzozów⁸⁸⁶

La firme Polska Giełda Pracy Sp. z o.o. a organisé entre novembre 2009 et octobre 2010 un projet destiné à cent personnes sans emploi, inscrites au registre du chômage et âgées de plus de 50 ans, dont 40% au moins provenant d'espaces ruraux de quatre *powiaty* de la région (brzozowski, leski, bieszczadzki et strzyżowski), et 65% étant des femmes. Le projet a été motivé par les fermetures d'entreprises survenues dans ces *powiaty*, et particulièrement celle de l'entreprise PGI KORONKI, producteur de dentelle situé à l'entrée de Brzozów. Créée en 1969, cette firme, du temps de sa splendeur, exportait à l'international vers plusieurs pays. Ne résistant plus à la concurrence des dentelles chinoises ou indiennes, la firme s'est progressivement réduite à partir des années 1990. En 2010, elle a opéré son dernier licenciement, se séparant de 114 salariés sur les 140 encore présents. La plupart de ces personnes étaient des femmes de plus de 50 ans, certaines y ayant fait toute leur carrière. PGI KORONKI a depuis cessé de fonctionner et à la date de l'entretien, le bâtiment de l'usine tombait en ruine.

Un exemple en Łódzkie : à Zelów⁸⁸⁷

La starostie du *powiat* bełchatowski a organisé un projet entre février et mai 2011 pour les habitants de la commune semi-rurale de Zelów. Cette commune est un ancien haut lieu de l'industrie textile, laquelle y a débuté dès le début du 19^{ème} siècle, fondée par des Tchèques venus s'y installer. Durant la période de l'entre-deux guerres, les Tchèques quittèrent Zelów pour rejoindre la Tchécoslovaquie naissante, et la ville se peupla de Polonais, d'Allemands et de Juifs, qui lui conférèrent – à l'instar de Łódź - une dimension multiculturelle et multi religieuse. Plusieurs usines textiles furent également créées durant cette période. En 1949, les petits établissements textiles privés furent remplacés par un grand combinat, « Fanar » (Zelowskie Zakłady Przemysłu Bawełnianego « Fanar »), qui est devenu le principal employeur de la ville. Plusieurs centaines de personnes y travaillaient, dont beaucoup de femmes. La firme a été liquidée à partir des années 1990 et ses équipements revendus à des investisseurs privés. C'est dans l'idée à la fois de revitaliser les liens entre les habitants de la ville et d'aider à la recherche d'emploi que la starostie du *powiat* bełchatowski a proposé un cours d'informatique à trente personnes. Sur ces trente personnes, 22 étaient des femmes, âgées de plus de 45

⁸⁸⁶ Polska Giełda pracy, Brzozów, Podkarpackie, 11 mai 2010.

⁸⁸⁷ Powiat bełchatowski, Bełchatów, Łódzkie, 6 octobre 2011 ; Site internet de la commune de Zelów : www.zelow.pl.

ans, au chômage, et disposant d'un niveau d'instruction moyen. Une partie d'entre elles avait travaillé dans le textile.

Etonnamment, et contrairement à ce à quoi nous aurions pu nous attendre, nous n'avons pas rencontré en Zachodniopomorskie de projets directement liés par exemple à une ancienne ferme d'Etat. La plupart des projets, qui plus est dans les espaces du centre et de l'est de la région, incluent de manière aléatoire des populations provenant de familles dites « post-PGR », ces familles (c'est-à-dire les descendants des travailleurs) n'étant pas définies comme une cible officielle des projets dans la région. Cependant, nous n'avons trouvé aucun projet pour les femmes qui ait été motivé, comme dans le cas de Brzozów ou de Zelów, par la chute d'une PGR locale et l'absence d'emplois qu'elle aurait occasionnée pour les femmes. Notons d'ailleurs que dans cette région, peu d'initiatives ont été entreprises jusqu'à présent pour faire revivre les villages qui jusqu'au début des années 1990 ont vécu exclusivement d'une ferme d'Etat, initiatives qui s'appuieraient par exemple sur la réhabilitation des bâtiments des anciennes fermes (dans les cas où elles n'auraient pas été reprises par des investisseurs privés) ou des palais prussiens qui les accompagnent, et qui du temps des PGR servaient de sièges administratifs. Il existe néanmoins quelques exemples ponctuels, les plus connus étant les « villages thématiques » (*Wioski tematyczne*) lancées à la fin des années 1990 : le principe de ces villages est de promouvoir un élément particulier de la culture locale et d'encourager pour cela la mobilisation des habitants, l'idée étant qu'ils puissent aussi y gagner financièrement ; partant, il s'agit d'œuvrer en faveur de l'intégration sociale. Il existe actuellement cinq « villages thématiques » en Zachodniopomorskie, dans des villages typiquement post-PGR⁸⁸⁸.

En dehors des projets réagissant à la détérioration du marché du travail, certains sont initiés après constatation d'un manque ou d'un besoin local social. C'est le cas des « petits projets » (*małe granty*) destinés à revitaliser les espaces ruraux. Ils sont organisés par des petites associations présentes et intégrées dans l'environnement local (village, petite ville), ou rattachées à l'office communal. Pour ces petites associations locales, notamment de femmes, obtenir des fonds du FSE permet de réaliser des actions pour l'environnement proche dans lequel, sinon, rien ne se fait.

⁸⁸⁸ Il s'agit des villages de Dąbrowa, Iwięcino, Podgórkki, Sierakowo et Paproty.

Outre l'impact sur les bénéficiaires et sur l'organisation elle-même, la réalisation de projets permet clairement de compenser les carences communales, elles-mêmes dues à la pauvreté des *gminy*. Sont visés, en particulier, l'absence d'actions ou d'évènements organisés par la commune ainsi que le manque de lieux de rencontre et de vie sociale (foyers, maisons de la culture), qui ont été progressivement fermés dans les campagnes durant les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, comme nous l'avons retracé dans le chapitre 4 de notre seconde partie. Nous reprenons ici les exemples d'une commune et d'un village de Zachodniopomorskie dans lesquelles des responsables d'associations ont organisé des projets pour les femmes, et plus généralement pour la vie sociale locale :

Le village de Krosino se situe dans la commune de Grzmiąca, à l'est de la région Zachodniopomorskie, à environ 170 kilomètres de Szczecin :

« La gmina est l'une des plus pauvres du powiat. Elle est petite, il n'y a pas d'entreprise. Les ressources publiques sont très faibles. La gmina n'a pas les moyens d'investir dans des foyers, par exemple. Plusieurs projets ont été écrits mais tous n'ont pas reçu de financement »⁸⁸⁹.

Dans la commune de Maszewo, à 50 kilomètres environ à l'est de Szczecin :

« Il y a un centre de la culture [dans la commune] mais l'offre n'est pas riche. C'est un petit centre, ce n'est pas comme en ville. Ici, il y a seulement des bus à certaines heures, c'est difficile pour aller sur Szczecin. Des excursions sont organisées à Szczecin mais rarement. [...] Pour les jeunes et les adultes, il n'y a rien de fait. Aucun programme, ou seulement de façon occasionnelle »⁸⁹⁰.

Est visée, également, la priorité accordée par les maires aux investissements « durs » et visibles dans les communes, tels que les réfections des routes, la construction des canalisations, etc., qui revient souvent dans les discours des acteurs locaux. Ils illustrent une impression globale, du reste confirmée par l'orientation générale des fonds structurels, selon laquelle les ressources humaines ne sont pas la priorité des pouvoirs publics, quel que soit l'échelon de gouvernance :

« Nos maires, par rapport aux projets « mous » qui sont dirigés vers les gens, ils ne réagissent pas toujours positivement [...]. Car ils disent : quand je fais un kilomètre de route, il y a une route. Et vous, quand vous investissez de l'argent dans les gens, on ne le voit pas »⁸⁹¹.

Seul le cas de la création d'entreprise fait exception à cela.

1.2. Les programmes pour les femmes saisis par les acteurs

Dans ce contexte où les porteurs de projet comblent ou compensent tantôt les bureaux du travail – en agissant de manière plus souple, en proposant une offre plus riche et

⁸⁸⁹ Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych [Association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques], Krosino, Zachodniopomorskie, 1^{er} avril 2011. Voir l'encadré plus loin.

⁸⁹⁰ Maszewska Inicjatywa Gospodarcza (MIG) [Initiative économique de Maszewo], Maszewo, Zachodniopomorskie, 28 mars 2011.

⁸⁹¹ Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych [Association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques], Krosino, Zachodniopomorskie, 1^{er} avril 2011.

en s'adressant aussi bien à la clientèle des PUP qu'aux personnes qui en sont exclues -, tantôt les défaillances locales (chute du marché du travail, carences dans la vie sociale et culturelle), de quelle manière l'action pour les femmes intervient-elle ?

De même que précédemment, il nous semble que l'action pour les femmes chez les porteurs de projet est fortement conditionnée par le rapport qu'ils entretiennent avec les fonds du FSE, et qu'en final, c'est encore une fois le facteur institutionnel qui encadre en premier lieu cette action. Tandis que le champ d'action de l'emploi s'ouvre, potentiellement, à toutes les organisations qui le souhaitent, l'action pour les femmes suscite en effet deux types de comportements : l'un que l'on pourrait qualifier de stratégique ou d'opportuniste, l'autre a priori plus conforme à un processus de *social learning*, mais néanmoins limité principalement pour des raisons financières. De nos observations, ces comportements dépendent de la nature de l'organisation considérée, de sa capacité de gestion ainsi que de son lieu d'implantation. Dans les deux cas, le facteur ressources/contraintes fournies par le FSE reste central.

1.2.1. Les femmes et les ruraux comme cibles stratégiques

Le premier comportement est un comportement opportuniste consistant à se saisir des cibles définies dans la documentation relative aux concours pour augmenter ses chances d'être reçu. Dans ce cas, le projet est donc réalisé à partir des critères fixés comme prioritaires par l'autorité régionale, même s'il est ensuite justifié par des données structurelles : pour remporter les concours à projet lancés par le WUP, ces organisations maximisent leurs chances en répondant aux critères de candidature les plus porteurs. Souvent, nous trouvons ici des porteurs de projet présents dans des villes moyennes, sièges de *powiaty*, ou bien dans la capitale régionale, et qui organisent des projets ciblant des populations vivant dans des territoires ruraux éloignés. Au début de la période de programmation, la cible « femmes » a pu intervenir comme critère stratégique de cette manière, faisant l'objet de points supplémentaires sur les candidatures. De même, les habitants ou espaces ruraux font potentiellement parties des cibles stratégiques, encore plus facilement atteignable compte-tenu de la grande ruralité des territoires. En final, une organisation basée dans la capitale régionale et ciblant les femmes dans un *powiat* rural éloigné a, certaines années du moins, de grandes chances de remporter le concours à projets, quand bien même cette organisation n'a pas de connaissance précise du terrain. Sur le document

de candidature, les données de l'Office national des statistiques (GUS) suffisent à justifier ce choix.

D'ailleurs, les porteurs de projet justifient souvent leur choix de cibler les femmes - ou dans le cas contraire, le quota hommes/femmes fixé pour l'accès au projet, généralement plus favorable à ces dernières - par la situation défavorable que connaissent les femmes sur le marché du travail local. L'action des porteurs de projet s'appuie en l'occurrence sur un discours rôdé autour de cette question, lui-même fondé sur les données statistiques du GUS prouvant que les femmes sont plus touchées que les hommes par le chômage, notamment. Ces données alimentent les dossiers de candidature déposés au WUP pour l'organisation d'un projet, lesquels doivent être réalisés de manière très précise et rigoureuse si le potentiel organisateur veut espérer remporter le concours. Le caractère bureaucratique de ces présentations ne fait qu'encourager le discours rôdé et chiffré des porteurs de projet au sujet de la situation désavantageuse des femmes. Sur ce point, toutes les organisations savent parfaitement justifier le besoin d'organiser pour elles des formes de soutien. Deux autres facteurs de justification interviennent souvent, toutefois, que sont le fait d'avoir des enfants à charge et partant, le manque de structures de garde, ce dernier rendant difficile la conciliation travail-famille ; et par ailleurs, la ruralité du territoire, qui signifie isolement, manque de transport et donc de mobilité, mais aussi absence d'institutions publiques et d'emploi.

A travers ce premier comportement, on observe bien l'usage opportuniste et stratégique défini par Sophie Jacquot (2006a), qui consiste, pour un acteur, à se saisir des cibles élaborées (dans notre cas) pour atteindre ses propres objectifs (lesquels n'ont pas de lien direct avec la situation des femmes ou avec l'égalité hommes-femmes), ainsi que pour élargir sa marge de manœuvre ou sa zone d'influence.

1.2.2. Sensibilité à la situation des femmes locales

Le second comportement observé est davantage le fait des petites associations et des groupes d'action locaux, dont les représentant(e)s⁸⁹² font preuve d'une grande connaissance des besoins de leurs environs proches et donc d'une réelle sensibilité, le cas échéant, à la situation des femmes. Leur discours s'appuie moins sur des chiffres

⁸⁹² Dans toutes les associations rencontrées – sauf une – les responsables étaient des femmes.

que sur des situations connues ou ressenties. A l'occasion des projets, en effet, des liens personnels se créent avec les bénéficiaires, avec qui ils restent en contact par la suite, contact facilité par la grande proximité géographique et la reconnaissance que ces associations ont acquises auprès de la population locale. Face aux carences observées dans les communes, les fonds du FSE permettent très certainement aux petites associations de renforcer leur légitimité, à mesure qu'elles réalisent et même multiplient les projets. En parallèle, ces petites structures gagnent aussi en ambition : leurs responsables font preuve d'une grande connaissance des besoins locaux et donc de nombreuses idées de réalisations futures. Les cas de Maszewo et de Krosino [ci-dessous], dans des territoires post-PGR de Zachodniopomorskie, témoigne de la vigueur de ces petites structures, ne serait-ce qu'en ambition et en volonté d'élargir toujours davantage leur champ d'action.

**Deux exemples dans la région Zachodniopomorskie :
L'association MIG Maszewo⁸⁹³**

Maszewo est une commune semi-rurale située à 50 kilomètres au nord-est de Szczecin, dans le *powiat goleniowski*. La commune dans son ensemble abrite plus de 8600 habitants en 2012, dont plus de 5300 dans sa partie rurale⁸⁹⁴. La population rurale féminine s'élève à plus de 2600 personnes. Les jeunes de moins de 17 ans représentent 22% de la population rurale de Maszewo, et la population âgée (plus de 60 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes), 13%⁸⁹⁵. Comme de nombreuses communes rurales ou semi-rurales de la région Zachodniopomorskie, une part importante des localités de Maszewo abritait autrefois des fermes d'Etat (PGR). Sur l'ensemble de la commune, le taux de chômage des femmes en âge de travailler est de 13,2%, contre 8,5% chez les hommes⁸⁹⁶. La population féminine est prépondérante parmi les jeunes chômeurs et les adultes de moins de 45 ans : en effet, en 2011, les femmes représentent 60% des chômeurs de 18-24 ans, 75% des chômeurs de 25-34 ans, 68% des chômeurs de 35-44 ans, 48% des chômeurs de 45-54 ans, et enfin 43% des chômeurs de plus de 55 ans⁸⁹⁷.

L'association Maszewska Inicjatywa Gospodarcza (MIG) multiplie les projets FSE depuis l'année 2008, quand sa responsable actuelle, qui disposait de plusieurs années d'expérience dans l'écriture et la réalisation de projets d'infrastructures pour la commune de Stargard Szczeciński, a repris l'association de Maszewo pour la développer grâce aux fonds européens.

Dès 2008, l'association a remporté deux projets sur les quatre qu'elle avait déposés. Le premier projet s'adressait à quarante jeunes ruraux de 14 à 24 ans. Il consistait en des ateliers permettant aux jeunes de développer leurs centres d'intérêt (arts plastiques, photographie, danse, arts de combat, etc.). Le projet, réalisé en partenariat avec une école des environs, résultait du manque constaté d'un foyer ou d'activités culturelles pour les jeunes dans la commune, et du manque de transport public leur permettant de se déplacer vers d'autres lieux.

Le second projet de l'association a été lancé en 2008-2009. Il s'adressait à soixante personnes de plus de 55 ans. La majorité des bénéficiaires étaient des femmes, venant de villages ruraux des environs ou de la ville de Maszewo. Le projet consistait en des ateliers de théâtre, de danse, ou encore des cours d'informatique et d'initiation à Internet.

En 2009, l'association a organisé son troisième projet, *Nasze dzieci i my* [Nos enfants et nous], destiné à soutenir l'éducation d'enfants de 3 à 5 ans et leurs mères, vivant dans des villages ruraux. L'association MIG

⁸⁹³ Source : Maszewska Inicjatywa Gospodarcza (MIG) [Initiative économique de Maszewo], Maszewo, Zachodniopomorskie, 28 mars 2011 ; site internet de l'association : <http://www.mig.maszewo.com>.

⁸⁹⁴ GUS, Banque de données locales consultée en mars 2014.

⁸⁹⁵ Ibid.

⁸⁹⁶ Ibid.

⁸⁹⁷ Office des statistiques de Szczecin. *Rynek pracy w województwie zachodniopomorskim w 2012 roku* [Le marché du travail dans la voïvodie de Zachodniopomorskie en 2012], Szczecin, 2013, p.60.

a poursuivi le projet pour les enfants et leurs mères par un autre en 2010, *W stronę dziecka* [Du côté de l'enfant], proposant une offre plus large pour les enfants et les familles, avec notamment des excursions touristiques. A cette occasion, les membres de l'association ont constaté le besoin d'agir en faveur des femmes, qui à 90% étaient des femmes au chômage ou n'ayant pas retrouvé d'emploi après un congé de maternité ou un congé parental d'éducation, et occupaient donc leur temps chez elles. Ces mères de famille, âgées pour la plupart de 25 à 35 ans, disposaient au mieux d'un niveau d'instruction moyen. Leur expérience professionnelle – le cas échéant – avait été acquise dans la couture, la production de vêtements ou la vente. Ces femmes vivaient principalement des revenus de leur mari, d'allocations chômage pour une partie d'entre elles, voire d'allocations de l'aide sociale.

Un cinquième projet a donc été engagé, en 2010, intitulé *Rozwiń skrzydła – aktywizacja kobiet z gminy Maszewo* [Déploie tes ailes – activation des femmes de la commune de Maszewo], auquel ont participé une quinzaine de femmes chômeuses ou inactives vivant dans les environs, un tiers venant du projet précédent. Le projet a consisté en des échanges avec un psychologue, avec un conseiller professionnel, deux week-ends au bord de la mer, un cours de cuisine, des ateliers de coiffure, maquillage, conseil vestimentaire pour passer des entretiens. Six femmes ont passé le permis de conduire dans le cadre du projet.

L'association a poursuivi son action pour les femmes avec un autre projet de même ampleur, pour les femmes de la localité de Dębice, appartenant au territoire de la commune : *Wyjść z cienia – Liga aktywnych kobiet gminy Maszewo* [Sortir de l'ombre – Ligue des femmes actives de la commune de Maszewo]. Dans le cadre du projet, une partie des soixante femmes participantes a suivi des cours d'informatique, d'initiation à Internet dans l'école primaire de Dębice, ainsi qu'un atelier avec un visagiste. Plusieurs séminaires ont été organisés, par ailleurs, pour toutes les femmes du projet, destinés à sensibiliser les femmes à l'engagement social et citoyen à la campagne (conditions de formation d'une association, modalités pour candidater à un poste de *sołtys*⁸⁹⁸, etc.) ainsi qu'au principe d'égalité hommes-femmes.

Par la suite, l'association MIG de Maszewo s'est concentrée à nouveau sur les personnes plus âgées, avec le projet *Życ aktywnie i radośnie* [Vivre de manière active et dans la joie] en 2010. Ce projet a offert des activités sportives, des ateliers d'artisanat, de théâtre, de floristique, ainsi qu'une excursion en bord de mer à 25 personnes de plus de 50 ans, dont seulement un homme.

L'association a relancé à nouveau plusieurs projets cofinancés par le FSE en 2012-2013, notamment pour les femmes et les jeunes et dans le domaine artistique.

L'association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques, Krosino⁸⁹⁹

Krosino est un village appartenant à la commune rurale de Grzmiąca, qui compte 5000 habitants environ, dans le powiat szczecinecki. Grzmiąca se trouve à 170 kilomètres à l'est de Szczecin et 56 kilomètres au sud de Koszalin, soit dans la partie orientale de la région Zachodniopomorskie. Cet espace, massivement peuplé de fermes d'Etat (PGR) avant 1989, est l'un des angles morts de la région. Le taux de chômage du *powiat* est l'un des plus élevés : 27% en 2011, contre 17,6% en moyenne dans la région⁹⁰⁰. La commune de Grzmiąca compte 650 chômeurs en 2011, dont 55% de femmes. Le taux de chômage des femmes en âge de travailler est alors de 25%, contre 16% pour les hommes et 20% en moyenne dans la commune⁹⁰¹.

La population féminine est prépondérante parmi les jeunes chômeurs et les chômeurs de moins de 55 ans : en effet, en 2012, les femmes représentent 55% des chômeurs de 18-24 ans, 66% des chômeurs de 25-34 ans, 57% des chômeurs de 35-44 ans, 53% des chômeurs de 45-54 ans, et enfin 48% des chômeurs de plus de 55 ans⁹⁰².

L'association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques (*Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych*) est née au début des années 2000, initialement pour lutter contre la fermeture de l'école primaire de Krosino que la commune envisageait de fermer. Par la suite, elle a été reprise par la responsable de plusieurs projets pour les femmes cofinancés par le FSE et dont le porteur de projet officiel était la commune de Barwice, puis celle de Grzmiąca. Précisément, deux projets ont été initiés en 2009 dans la commune de Barwice, pour des femmes au chômage depuis une longue durée. Dans la commune semi-rurale de Barwice, le taux de chômage des femmes est similaire à celui de Grzmiąca (environ 25%). En 2010, un projet pour les femmes de Grzmiąca âgées de 25 à 54 ans a été conduit par la personne qui aujourd'hui dirige l'association de Krosino. Le projet a consisté en des formations professionnelles (floristique, cuisine, service en restauration, etc.), des rencontres avec un psychologue et

⁸⁹⁸ Le *sołtys* est un maire de village.

⁸⁹⁹ Source : *Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych* [Association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques], Krosino, Zachodniopomorskie, 1^{er} avril 2011 ; site internet de l'association : <http://www.stowarzyszenie-krosino.pl>.

⁹⁰⁰ Office des statistiques de Szczecin, données disponibles en ligne, 2014.

⁹⁰¹ GUS, Banque de données locales consultée en mars 2014.

⁹⁰² Office des statistiques de Szczecin. *Rynek pracy w województwie zachodniopomorskim w 2012 roku* [Le marché du travail dans la voïvodie de Zachodniopomorskie en 2012], Szczecin, 2013, p.70-71.

avec un conseiller professionnel, ainsi que des conseils pour la création d'entreprise. Chaque projet a rassemblé entre 20 et 30 femmes. Dans l'ensemble, ces femmes avaient un niveau d'éducation professionnel de base, collège voire seulement élémentaire. Certaines disposaient d'une expérience professionnelle, en général dans des travaux physiques ; les participantes vivaient des revenus de leurs maris, des allocations chômage et/ou de l'OPS local.

En 2010-2011, l'association de Krosino a organisé un projet pour les jeunes de moins de 25 ans de Grzmiąca, constatant l'absence de divertissement pour eux dans la commune, ainsi que des événements festifs. En 2011, au moment de l'entretien, la responsable de l'association déclarait son intention d'élargir encore davantage son action à d'autres problèmes sociaux constatés : « Je ne vais pas m'arrêter à cela. Je continuerai d'écrire des projets, qui activeront les femmes, mais pas seulement. [...] Aujourd'hui de plus en plus souvent dans les environs je remarque l'attrance vers l'alcool, et ce, également chez les jeunes femmes, pas seulement chez les hommes, malheureusement. Il y a une sorte de tolérance sociale pour le fait de boire ». En 2013, en coopération avec l'office communal, elle a créé un Centre d'intégration sociale (KIS), destiné aux chômeurs de longue durée enregistrés au PUP de Szczecinek et ayant au moins 50 ans. Dans ce cadre, ces personnes se voient offrir différentes formations (travaux de finitions, cuisine, métier de carreleur, broderie) ainsi que des stages en entreprise. Ce KIS résulte aussi d'un projet cofinancé par le FSE.

Néanmoins, ces projets demeurent de petite envergure : en effet, l'action de ces petites associations reste confinée dans certaines priorités du programme opérationnel du FSE (POKL), notamment celles consacrées aux initiatives *bottom-up* dans les milieux ruraux (*małe granty*), comme c'est le cas dans les exemples ci-dessus. Dans ce cadre, les projets ne durent pas plus de six mois et leur montant ne dépasse pas 50.000 zlotys⁹⁰³, la capacité financière et matérielle de ces associations ne leur permettant pas de réaliser des projets à plus grande échelle. Or, ces projets consacrés à la revitalisation des espaces ruraux ne donnent pas lieu à des concours réguliers, d'où le problème de l'efficacité des actions sur une durée prolongée [voir plus loin]. Malgré une sensibilité réelle à la situation locale et notamment, à la situation des femmes, le facteur financier est donc le premier facteur d'influence, puisque c'est lui qui conditionne l'action : sans fonds, même limités, ces petites structures n'ont pas le potentiel d'agir.

De manière générale, soulignons que les ONG se sont montrées enthousiastes dès le début de l'intervention des fonds du FSE : elles représentaient 37% des candidatures déposées aux actions du programme opérationnel Développement des ressources humaines (SPO RZL) gérées par le niveau ministériel en 2005. Limitées cependant par leurs ressources financières et leurs capacités de gestion, beaucoup se sont heurtées soit à un rejet de leurs candidatures, soit à des difficultés de réalisation, face aux exigences imposées par les autorités de gestion. Durant la seconde période de programmation des fonds, 2007-2013, les organisations non gouvernementales

⁹⁰³ 50.000 zlotys équivalent à environ 11.990 euros (taux de conversion du 30 mars 2014).

représentent environ un quart des porteurs de projet en nombre, derrière les collectivités territoriales et les entreprises. Cependant leur part en valeur de contrats signés avec l'autorité régionale – autrement dit, en montant de fonds accordés – est beaucoup plus faible dans l'ensemble : celle-ci est d'environ 12%, derrière les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur⁹⁰⁴. Globalement donc, les projets mis en œuvre par les associations, fondations ou organisations sociales brassent moins de fonds que ceux des administrations ou collectivités publiques et des acteurs privés.

Un cas particulier ici est celui des communes rurales ou semi-rurales⁹⁰⁵ : on retrouve dans leur cas certains éléments propres à la position des PUP ou des OPS, si ce n'est que les communes n'ont pas de projet système, mais peuvent participer à des concours. Néanmoins, leur entrée dans la gouvernance locale de l'emploi renforce encore davantage la complexité du système, puisque d'une certaine manière, la réalisation d'un projet FSE permet aux communes d'initier une politique d'emploi, ce qu'en temps « normal » elles ne peuvent faire, et surtout de manière gratuite pour les bénéficiaires, faute de moyens. Le responsable du projet organisé par la commune de Kalisz Pomorski (Zachodniopomorskie) souligne que le FSE compense les possibilités sans cela limitées de la commune :

« Sans le soutien des fonds, la gmina organiserait des actions pour l'activation professionnelle, mais elle ne pourrait pas augmenter les qualifications des personnes. C'est-à-dire organiser des formations pour ces personnes. Il y aurait juste l'activation et elle serait plus courte, on ne pourrait pas parler d'actions complexes. Car ces actions complexes résultent de la possibilité d'en financer une partie avec le FSE »⁹⁰⁶.

Les budgets des communes sont très souvent monopolisés par d'autres domaines sociaux (éducation, aide sociale), tandis que dans la représentation générale, l'investissement dans les ressources humaines n'est pas leur priorité, à l'inverse des

⁹⁰⁴ Ministère du développement régional. *Sprawozdanie z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2012 roku* [Rapport de mise en œuvre du programme opérationnel Capital Humain 2007-2013 en 2012], Varsovie, mai 2013, p.23-24 ; Ministère du développement régional. *Sprawozdanie z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2011 roku* [Rapport de mise en œuvre du programme opérationnel Capital Humain 2007-2013 en 2012], Varsovie, mai 2012, p.21-22 ; Ministère du développement régional. *Sprawozdanie z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2010 roku* [Rapport de mise en œuvre du programme opérationnel Capital Humain 2007-2013 en 2012], Varsovie, mai 2011, p.19-20.

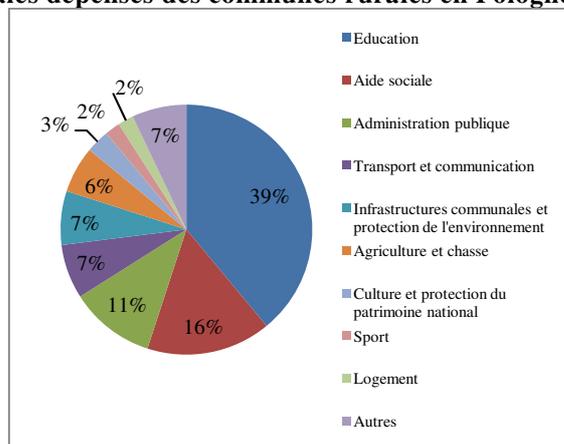
⁹⁰⁵ Nous entendons par « commune » l'office communal. Les starosties (collectivités des *powiaty*) peuvent également participer aux concours du FSE. Nous nous concentrons donc ici uniquement sur les communes, qui du reste, sont beaucoup plus nombreuses parmi les porteurs de projet. Par exemple, en 2012, les communes représentent 27% des contrats signés avec l'autorité régionale, contre 9,5% dans le cas des *powiaty* (Ministère du développement régional. *Sprawozdanie z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2012 roku* [Rapport de mise en œuvre du programme opérationnel Capital Humain 2007-2013 en 2012], Varsovie, mai 2013, p.24). Ces chiffres toutefois ne précisent pas la part entre centres d'aide sociale et offices communaux d'un côté, bureaux du travail et offices de starostie d'un autre côté.

⁹⁰⁶ Commune de Kalisz Pomorski, Zachodniopomorskie, 5 mai 2011.

investissements « durs ». Le transport et les infrastructures font en effet partie des principaux postes de dépenses des communes, dont les communes rurales.

Ceci dit, pour les communes également l'impact du FSE se joue au niveau institutionnel de prime abord, car leur entrée dans les projets FSE rappelle les limites de la décentralisation engagée au début des années 1990 dans leur cas : cette dernière s'est certes traduite par un transfert de responsabilités sur les communes – qui s'est rapidement apparentée à une décharge de missions, souvent reléguées à l'aide sociale -, mais n'a pas été suivie de décentralisation des ressources et donc d'autonomie financière. Comme les autres niveaux de collectivités et bien que dans une moindre mesure, les communes manquent de ressources propres⁹⁰⁷, en particulier certaines communes rurales, tandis que de façon générale les inégalités de richesse entre communes se sont creusées, même si dans l'ensemble le revenu par habitant disponible des communes a quasiment doublé entre 2004 et 2012, quel que soit le type de commune considéré. Les fonds du FSE restent une opportunité non négligeable pour les communes d'augmenter leurs capacités financières ; et comme pour n'importe quel autre porteur de projet ou administration publique, d'élargir leurs équipes administratives, d'augmenter ou d'améliorer leur capacité de travail et d'acquérir une expérience dans la gestion des fonds.

Principales dépenses des communes rurales en Pologne en 2012*



Source : Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en 2014.

*Ces chiffres ne prennent pas en compte les communes semi-rurales.

⁹⁰⁷ La part des ressources propres des communes n'a pas évolué entre 2004 et 2012 et s'établit à environ 53-55% (calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en 2014).

Revenu par habitant en zlotys dans les communes polonaises entre 2004 et 2012

	2004	2006	2008	2010	2012	Progression 2004-2012
TOUTES COMMUNES						
Pologne	1887,42	2431,28	2932,15	3276,40	3624,21	+92%
Łódzkie	1768,13	2222,33	2737,23	3035,28	3390,24	+92%
Podkarpackie	1637,57	2134,45	2563,97	3116,20	3210,14	+98%
Zachodniopomorskie	1874,81	2392,51	2902,71	3068,66	3624,64	+93%
COMMUNES URBAINES						
Pologne	2176,21	2806,67	3404,56	3733,51	4199,96	+93%
Łódzkie	1870,93	2348,83	2902,48	3089,65	3540,44	+89%
Podkarpackie	1930,40	2513,41	3017,83	3451,03	3831,84	+102%
Zachodniopomorskie	1906,21	2484,11	3057,60	3069,80	3730,71	+96%
COMMUNES SEMI-RURALES						
Pologne	1559,38	2000,81	2418,97	2733,35	2989,45	+92%
Łódzkie	1461,57	1888,46	2336,05	2766,70	2902,53	+99%
Podkarpackie	1424,89	1944,26	2261,52	2737,73	2874,69	+91%
Zachodniopomorskie	1801,51	2218,09	2646,19	2980,24	3438,87	+90%
COMMUNES RURALES						
Pologne	1632,82	2108,00	2511,81	2922,16	3146,95	+92%
Łódzkie	1713,86	2139,77	2615,89	3067,41	3357,71	+96%
Podkarpackie	1526,35	1949,78	2376,89	3065,28	2919,96	+91%
Zachodniopomorskie	1939,81	2498,36	3003,19	3252,15	3745,55	+93%

Source : Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en 2014.

L'action pour les femmes *via* le FSE suscite des comportements divers et variés dépendant aussi bien de l'importance accordée à cette cible par l'autorité régionale que du type de porteur de projet qui y répond : pour tous les porteurs de projet, toutefois, ce sont avant tout les capacités financières et de gestion qui déterminent l'action. En général, les organisations les plus solides et basées en ville ont plus de chances d'agir et surtout à plus grande envergure ; à l'inverse, les petites associations ou organisations agissant localement, sur un territoire rural restreint, ont une influence plus limitée géographiquement et financièrement, même si elles témoignent d'une connaissance certaine du milieu local voire d'une sensibilité réelle envers la situation des femmes. Dans ce cadre fait de motivations et de comportements dispersés, comment évaluer l'engagement général des porteurs de projet envers l'emploi féminin et l'égalité hommes-femmes, autrement dit, envers les thématiques promues par l'Union européenne ? Le paragraphe suivant aborde cette question.

1.3. L'impact sur l'engagement envers les femmes et l'égalité

L'égalité hommes-femmes ou le *gender mainstreaming* en tant que normes ou exigences européennes, de manière générale, font rarement l'objet de commentaires dans le discours des acteurs rencontrés, commentaires qui témoigneraient d'une conviction ou d'un engagement sur ce sujet.

D'après un rapport d'évaluation du principe d'égalité des chances dans le programme sectoriel Développement des ressources humaines (SPO RZL) publié en 2007, si aucune barrière liée au genre n'avait été relevée dans l'accès aux projets pour les

bénéficiaires entre 2004 et 2006, chez les porteurs de projet comme au sein des institutions publiques concernées, la réalisation du principe d'égalité s'était justement cantonnée à l'accessibilité au projet. Aucune réflexion n'avait semble-t-il été menée, chez ces acteurs, quant à la façon de poursuivre dans le domaine de l'égalité des genres, ou quant à l'impact des projets en la matière. Le principe de *gender mainstreaming* n'a suscité que peu d'intérêt et a été victime d'un manque de connaissances certain durant la première période de programmation des fonds. Qui plus est, cette problématique a été considérée par les acteurs institutionnels et les porteurs de projet comme une obligation formelle imposée par l'Union européenne à laquelle il leur a fallu se conformer, mais sans que l'on sache comment la traduire en pratique ; l'opinion générale étant qu'appliquer ce principe dans les projets n'était pas nécessaire⁹⁰⁸.

Les conclusions pour l'introduction du *gender mainstreaming* en Pologne à travers le FSE se sont avérées mitigées avant 2007, et ont témoigné d'une faible conscience sur cette question, preuve de la difficulté pour des mécanismes de *soft law* de « percer », en particulier dans des environnements peu habitués à manipuler ce genre de concept, essentiellement préoccupés par le respect des règles contraignantes et par les chiffres. Les choses ne paraissent pas s'être nettement améliorées depuis 2007, alors que les exigences administratives et financières ne se sont pas allégées, y compris pour les porteurs de projet autres que les administrations publiques, et malgré l'expérience acquise. Quant à l'emploi féminin en lui-même, on l'a vu, l'engagement en sa faveur est mixte chez les porteurs de projet : certains y sont très sensibles, d'autres peu. Il est difficile sur ce point de dégager une tendance générale.

Notons cependant deux points : le premier est que la bureaucratie documentaire et la mise en chiffre de l'égalité hommes-femmes, ou de la cible « femmes », n'encourage pas à une prise de conscience qui aille au-delà des chiffres fournis par l'Office national des statistiques (GUS). De nombreux porteurs de projet ne se préoccupent pas de la situation des femmes en dehors du projet, dans leur environnement local. Les propos suivants, tenus par un porteur de projet soutenant la création d'entreprise, résume assez bien l'effet qu'exercent les quotas mis dans les projets sur la sensibilité des organisateurs :

⁹⁰⁸ Pentor Research International S.A, 2007, p.5.

« Dans le projet il y a un critère qui privilégie les femmes, c'est le critère 60-40 : 60% de femmes, 40% d'hommes. Mais il s'agit d'un découpage artificiel. En réalité, seule l'idée du business nous intéresse, pas la situation personnelle, les problèmes des femmes. Ces questions ne sont pas prises en considération. [...] Les entreprises créées doivent être non agricoles. C'est d'abord l'idée qui prime, pas le fait d'être un homme ou une femme. D'ailleurs, lorsqu'une femme présente une candidature, comment savoir si c'est vraiment elle qui l'a écrite, ou si on ne l'a pas aidée ? »⁹⁰⁹.

On en revient ici aux travers suscités par la « mise en chiffres » exclusive de l'égalité hommes-femmes : si certains arguments en sa faveur sont vérifiés (visibilité immédiate, caractère concret et compréhensible, mise en lumière des inégalités), celui selon lequel la mise en chiffres incite à corriger voire anticiper les inégalités et donc, agit comme vecteur de prise de conscience, ne peut être confirmé. Le chiffre étant ici la méthode exclusive de mise en œuvre de l'égalité, on en revient au risque évoqué au sujet du *gender mainstreaming* par certains auteurs, celui de limiter l'intérêt pour l'ambition sociale du principe, censée pourtant être son ambition première. La mise en chiffres apparaît bien ici comme une méthode relativement simple, rapide et efficace de traitement du problème, permettant aussi de le contourner. En final, l'égalité hommes-femmes est une exigence à remplir parmi d'autres, d'où une mise en œuvre principalement « de façade ».

Le risque d'une mise en œuvre de façade est d'autant plus fort dans le contexte polonais que le respect de l'égalité hommes-femmes est principalement considéré comme une exigence documentaire et donc, comme un élément faisant partie de la charge bureaucratique. Certains propos comme le suivant, relevé dans une association de la région Łódzkie, dénoncent d'ailleurs l'absurdité des directives documentaires en la matière :

« Par exemple en ce moment, à l'étape de déposer cette demande de financement [au WUP], j'ai décrit en détail comment la réalisation de chaque mission s'est déroulée. Car le projet était découpé en plusieurs missions : ateliers, excursion et vernissage, exposition des travaux. [...] On nous a demandé de décrire comment, à l'étape de chacune des actions – par exemple à l'étape des ateliers de broderie – on avait réalisé le principe d'égalité des chances entre les femmes et les hommes. En déposant la demande j'ai décrit la situation des femmes, j'ai écrit que c'était un projet juste pour les femmes, j'ai décrit leur situation difficile sur le plan professionnel. [...] Je décris tout dans la candidature, que le projet est dirigé vers les femmes et qu'il s'agit ici d'améliorer leur position dans la famille, la société. Tout le projet concerne cela. Et ensuite on nous demande de justifier comment à chacune de ces tâches le principe d'égalité des chances a été réalisé. Alors moi je commence à décrire à nouveau qu'en prenant part à ces ateliers, les compétences des femmes augmentent, et qu'après elles auront plus de chances de gagner un salaire, après avoir participé à ce projet ici. Mais après il y a la tutrice du projet [au WUP] qui me dit qu'il ne s'agit pas de le décrire à la fin, mais plutôt de décrire des actions plus concrètes. Comment concrètement le principe d'égalité des chances a été réalisé à l'étape de chacune de ces tâches... Je ne sais pas comment le principe d'égalité des chances a été réalisé pendant le

⁹⁰⁹ Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. [Agence de développement régional de Rzeszów], Rzeszów, Podkarpackie, 18 mai 2010.

voyage sur le Jarmark Jagielloński à Lublin⁹¹⁰, tout simplement je ne parviens pas à le décrire à l'étape de chacun des ateliers. Alors la tutrice a dit que s'agissant des ateliers, je peux écrire qu'en choisissant les instructeurs qui dirigeaient ces ateliers, je ne me suis pas laissée guider par le sexe mais seulement par les compétences. Ce qui est en somme absurde car c'est tout-à-fait évident, n'est-ce pas ? [...] Alors je dis que cela conduit à des paradoxes. [...] La tutrice me dit qu'il fallait adapter les heures des activités de ces ateliers aux besoins et aux attentes des participants. Ce qui fut le cas, véritablement, car les femmes avaient écrit ce qui leur convenait le plus et on l'avait respecté. Et lors de l'écriture de la demande de financement, il fallait écrire que cela s'était bien passé comme ça, que nous avions pris en considération les attentes des participants en composant le programme et les heures des ateliers. Ensuite, après les corrections [dans la demande de financement], la tutrice m'a dit de décrire de façon encore plus large cette réalisation du principe d'égalité des chances, donc que j'écrive peut-être que – car c'est un élément comme qui dirait d'application du principe – le temps de travail des personnes employées dans le projet était flexible car nous l'avions adopté de telle façon qu'il n'entre pas en conflit avec la vie de famille de ces personnes. Donc vous savez, il s'agit de paradoxes car nous, si nous embauchons un instructeur, s'il accepte les conditions d'emploi et de s'adapter aux participants du projet, nous ne pouvons pas garantir que cela n'entrera pas en conflit avec sa vie de famille. [...] Ce n'est pas possible de s'adapter à la vie de famille de l'instructeur et aux besoins des participants. Je vous parle peut-être de détails, mais c'est pour vous dresser le tableau, que tout cela est très formalisé, bureaucratisé, et que cela conduit à une situation absurde où à la fin on oublie tout le mérite de l'affaire, ce dont il s'agit véritablement pour nous »⁹¹¹.

Ce caractère procédurier de la mise en œuvre de l'égalité hommes-femmes ne peut qu'agir en défaveur d'un engagement réel. On peut même dire qu'il aggrave les chances de prise de conscience chez les acteurs, prise de conscience que la mise en chiffre limite déjà, mais qu'elle ne supprime pas totalement pour autant. Pris dans une charge bureaucratique considérée comme illégitime et en contradiction totale avec la réalité, le *gender mainstreaming* n'a quasiment aucune chance de susciter un quelconque intérêt chez les acteurs et finit par y perdre tout son mérite, comme le souligne l'interlocutrice ci-dessus. Qui plus est, la charge bureaucratique suscite un déplacement obligé des priorités des porteurs de projet, au détriment de ce qu'ils perçoivent – pour certains – comme leur mission première qui est avant tout sociale. Les questions d'égalité se diluent ou disparaissent dans ce mouvement.

Le second point que nous pouvons souligner est que les réelles « actrices de conscience », pouvant potentiellement jouer le rôle de *norm entrepreneurs*, du moins pour sensibiliser à la cause des femmes et à l'idée d'égalité, sont encore trop faibles et trop localisées pour être réellement efficaces. Parmi l'ensemble des ONG, les associations de femmes sont a priori les mieux placées pour diffuser les idées européennes relatives à l'égalité : de plus en plus nombreuses et actives, ces ONG, en particulier les plus professionnalisées et « conscientisées », restent cependant concentrées dans les zones urbaines. Les petites associations dans les campagnes

⁹¹⁰ Le Jarmark Jagielloński est une grande foire qui a lieu tous les ans à Lublin, où sont exposées des pièces d'art et d'artisanat traditionnel venues de toute la Pologne, ainsi que d'Ukraine, du Belarus, de Slovaquie et de Lituanie.

⁹¹¹ Forum Inicjatyw Twórczych [Forum des Initiatives Créatives] (FIT), Parzęczew, Łódzkie, 5 octobre 2011.

manquent de moyens pour agir à grande échelle, même en présence de leaders locales, ou ont d'autres objectifs liés à leur environnement : ainsi en est-il des cercles de femmes rurales (*Koła Gospodyń Wiejskich* ou KGW), comme en Podkarpackie, souvent informels ou tout juste formalisés, et dont le rôle consiste à entretenir les traditions culturelles et folkloriques locales. Ce type d'actrices n'a tout simplement pas connaissance des nouveaux concepts en matière d'égalité. Les limites du secteur associatif en milieu rural, qui d'ailleurs, se ressent aussi dans l'action collective organisée, fait que la mise en œuvre du *gender mainstreaming* repose encore principalement sur les institutions publiques et les autres porteurs de projet du FSE qui, on l'a vu, sont peu impliqués dans le sujet.

En parallèle d'un engagement très relatif envers l'emploi des femmes et l'égalité hommes-femmes en général, engagement d'autant plus amoindri que la charge bureaucratique est élevée, des critères d'efficacité ont été progressivement imposés dans la réalisation des projets. Depuis lors, une évaluation chiffrée des projets est requise et conduite. Cette efficacité à atteindre est censée sensibiliser les porteurs de projets à ce que produisent concrètement leurs actions, dont celles adressées aux femmes. Cependant, comme dans le cas des PUP, ces critères suscitent davantage de stratégies de contournement qu'une sensibilisation accrue des porteurs de projet, les taux à atteindre étant jugés, une nouvelle fois, inadaptés à la situation réelle.

1.4. L'imposition de critères d'efficacité

Jusqu'en 2010, date à laquelle commencent à apparaître des critères d'efficacité dans certains types de projets concours, les porteurs de projet ne sont pas tenus de mesurer l'efficacité de leurs actions. De ce fait, la plupart ne se préoccupe pas des résultats en termes d'emploi de leurs projets, au-delà des quelques semaines qui le suivent. Seule la création d'entreprise doit être contrôlée par le porteur de projet dans l'année suivant la fin du programme.

A partir de 2010, les critères d'efficacité, posés dans certains types de projet en tant que critères stratégiques, encouragent certains porteurs de projet à fixer un taux d'efficacité, c'est-à-dire un pourcentage de personnes ayant trouvé un emploi dans les

trois mois suivant le projet⁹¹². Ces critères ont été apposés dans les régions Zachodniopomorskie et Łódzkie notamment. Fixés ainsi comme stratégiques, les critères d'efficacité ont suscité deux types de comportement : soit ils ont été utilisés par les organisations candidates pour garantir le succès de leur dossier, soit elles les ont justement évités afin de minimiser les risques (tout ce qui est écrit dans la candidature doit être réalisé, sous peine d'un retour des fonds) :

Les propos suivants relèvent de la première stratégie :

« Je vous dirais que cela aussi a été évalué, le fait que nous ayons posé 30% [d'efficacité]. Ces 30% sont devenus un critère stratégique, et ont été ponctués. On pouvait ne pas fixer un tel indicateur, mais alors nous aurions eu moins de points, et tout simplement nous n'aurions pas reçu de financement. [...] Mais dès lors que nous avons ce critère, nous devons y répondre. Car autrement nous sommes menacés de correction financière et de remboursement des fonds »⁹¹³.

A l'inverse, les deux responsables cités ci-dessous ont opté pour la seconde stratégie, parce qu'ils considèrent que faire obtenir un emploi aux bénéficiaires n'est pas leur rôle, ou bien qu'ils n'en ont pas les capacités :

« Nous voulions d'un côté préparer ces personnes pour qu'elles se débrouillent mieux sur le marché du travail, augmenter leurs chances de trouver un emploi. Nous n'avons pas écrit spécifiquement un objectif d'obtention d'emplois, car nous ne répondons pas de cela. Nous nous rendons compte que les effets de cette formation peuvent être retardés dans le temps »⁹¹⁴.

« On exige que nous garantissons que 20% des gens commenceront à travailler. Mais cela dépasse nos possibilités, le plus souvent, alors il n'y a pas beaucoup d'organiseurs qui veulent écrire de tels projets »⁹¹⁵.

En 2011, les critères d'efficacité sont devenus dans les trois régions, et pour certains types de projet toujours, des critères d'accès au financement, c'est-à-dire obligatoires : pour remporter le concours à projets, l'organisation candidate doit s'engager avant le début du projet à respecter une certaine efficacité. Ces critères portent sur certaines cibles, dont les femmes en Zachodniopomorskie (45% d'efficacité requise), suscitant difficultés et incompréhension chez les porteurs de projet, comme dans le cas des PUP : comme le soulignent de nombreux interlocuteurs, en effet, le FSE ne crée pas d'emploi en tant que tel. Les propos suivants soulignent l'incohérence ressentie entre d'une part, des critères stricts d'efficacité mis sur chaque groupe de population, et d'autre part, un principe de base

⁹¹² La personne doit disposer d'un emploi pour au moins trois mois, sur la base d'un contrat de travail, d'un contrat civil ou du statut d'auto-employé. Elle peut également être en période d'essai.

⁹¹³ Commune de Wola Krzysztoporska, Łódzkie, 24 octobre 2011.

⁹¹⁴ Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych « Stacja Kolużki » [Association des initiatives sociales « Stacja Kolużki »], Kolużki, Łódzkie, 3 octobre 2011.

⁹¹⁵ Przedsiębiorstwo Organizacji Wdrożeń AYA spółka z. o.o., Koszalin, Zachodniopomorskie, 4 mai 2011.

du FSE qui est de fournir une aide aux plus exclus, donc aux plus passifs, moins garants d'efficacité :

« Si nous réalisons un projet pour les diplômés d'écoles supérieures, de l'Université Jagellon ou de l'Université de Varsovie, ou encore mieux, pour les diplômés du domaine technique, par exemple, alors nous pourrions garantir un emploi à 90% d'entre eux. Mais nous, nous offrons un projet, une formation pour les gens à très faibles qualifications, venant d'espaces ruraux très difficiles, qui sont dans une situation familiale, personnelle, difficile aussi, car souvent leurs problèmes psychologiques sont aussi une barrière. Alors si nous travaillons avec de telles personnes, on ne peut pas s'attendre à ce qu'il y ait des effets spectaculaires.

[...] Pour avoir une efficacité aussi élevée [40%], il faudrait choisir dans le projet des personnes qui ont un niveau d'éducation supérieur, qui sont très combatives et entrepreneuriales. [...] Mais la question restera : qui s'occupera de ces gens dont personne ne veut, tout simplement ? Et dans lesquels il y a un potentiel, mais qui sont tellement paumés que même si 10% d'entre eux commencent à travailler, c'est déjà un succès »⁹¹⁶.

Du reste, la garantie d'efficacité ne vaut que sur un temps court après le projet. Au-delà des trois mois requis, les bénéficiaires ne sont plus suivi(e)s par l'organisation dans laquelle ils ou elles ont suivi un projet. Qui plus est, la qualité des emplois obtenus à l'issue des projets n'est pas analysée : un projet est considéré comme efficace dès lors que l'emploi dont dispose le bénéficiaire six mois après est basé sur un contrat de travail, un contrat civil, mais aussi un travail intermittent ou une situation de période d'essai. Or, ces différents contrats, résultats de la déstandardisation de l'emploi opérée dans les années 1990, recouvrent des réalités très différentes en matière de conditions de travail. De plus, la flexibilisation des relations d'emploi s'est accompagnée, et s'accompagne encore, d'une flexibilisation des temps de travail. Cette dernière intervient dans le cadre d'une disponibilité quasi constante exigée par les employeurs chez leurs salariés, et se traduit entre autres par un recours croissant à des horaires atypiques (travail le soir, la nuit, le week-end), souvent sans aucune compensation financière, ainsi qu'au travail posté. Ces pratiques ont des incidences certaines sur la vie familiale des salariés, en particulier des femmes, cependant ce type de données n'est pas renseigné dans les rapports analysant l'efficacité du FSE. A ce niveau, rien n'indique donc que la situation des femmes s'améliore sous l'effet des projets cofinancés par le FSE.

Du reste, d'autres éléments mettent en cause, également, l'amélioration de la situation des femmes dans un sens plus égalitaire. On constate en effet que le système du FSE suscite et reproduit lui-même des pratiques discriminatoires et de ségrégation dont les femmes sont les premières victimes, ce qui ne peut qu'entraver le résultat final des programmes. Le paragraphe suivant aborde cette question. Il fait écho à certains

⁹¹⁶ Ibid.

aspects du diagnostic réalisé dans le chapitre IV de notre seconde partie, relatifs aux transformations vécues dans les années 1990-2004.

1.5. Pratiques discriminatoires et ségrégation dans le système FSE

Au sein même du système du FSE, des mécanismes de discrimination s'opèrent, qui sont encouragés à la fois par les représentations qu'ont les porteurs de projet de leurs bénéficiaires, et par les impératifs d'efficacité introduits progressivement dans la plupart des projets. Les représentations se déclinent selon un clivage actifs / passifs (à l'instar de ce que l'on observe dans les institutions publiques de l'emploi et de l'aide sociale), clivage qui est donc universel et se traduit, dans les projets FSE, par une préférence accordée aux personnes les plus motivées et offrant la meilleure garantie de résultat aux organisateurs. Ces pratiques excluent d'office des groupes déjà rejetés du circuit traditionnel de l'emploi (les bureaux du travail) et les relèquent vers des projets dédiés à la clientèle de l'aide sociale, perçue en général comme assistée ; elles s'expriment de manière ouverte dans les projets dédiés à la création d'entreprise, qui repose sur une sélection des « meilleurs » candidats. Les chômeurs de longue durée, les inactifs ou les personnes de plus de cinquante ans font les frais de ces discriminations cachées. Or, ces pratiques sont potentiellement discriminatoires pour les femmes, tout simplement parce qu'elles représentent la majorité de ces populations.

Outre le phénomène de discrimination à l'entrée des projets, le contenu de ces derniers repose sur une nette ségrégation, qu'il s'agisse du type de mesures ou des types d'emploi vers lesquels les bénéficiaires sont orientés. Il existe des mesures et des emplois typiquement féminins dans les projets, et d'autres typiquement masculins. Au lieu de les corriger, les projets reproduisent les facteurs d'inégalité en vigueur dans la société : l'accès à l'emploi à l'issue des projets en est la preuve, puisqu'alors que les femmes sont plus nombreuses dans les projets que les hommes, elles accèdent toujours plus difficilement à l'emploi.

1.5.1. Discrimination cachée dans les projets

Alors que tous les organisateurs reconnaissent la difficulté à obtenir un emploi après les projets [voir chapitre IV], une forme de consensus s'applique à l'ensemble du système FSE, selon lequel l'efficacité des projets dépend avant tout de la bonne volonté du participant. En somme, le travail existe et est disponible à tous ceux qui le

veulent vraiment⁹¹⁷. On retrouve ici le clivage entre actifs et passifs, entre « ceux qui veulent » et « ceux qui ne veulent pas », évoqué dans le cas des bureaux du travail et qui conditionne le résultat des actions, selon les organisateurs :

« [...] Si quelqu'un reçoit une aide sous forme de formations, ou de l'acquisition de qualifications, et que cette personne ensuite ne veut pas faire quoi que ce soit, alors tout ce qu'on aura planifié, tout cela n'aura pas d'effet »⁹¹⁸.

Cette conviction des porteurs de projet se répercute en amont de deux manières : souvent, lors du recrutement dans le projet, les organisateurs insistent sur la motivation de la personne comme critère de choix, en dehors des critères à respecter dictés par l'autorité régionale (WUP). Autrement dit, seuls « ceux qui le veulent vraiment » vont être pris dans le projet (processus d'écémage), même parmi un groupe de personnes considérées comme passives : vont être recrutés « les plus motivés des passifs » ou bien « les plus faciles parmi les passifs ». Ces personnes sont aussi celles qui offrent la meilleure garantie d'efficacité pour un organisateur, surtout lorsque des objectifs d'emploi précis ont été fixés pour l'issue du projet. Partant, cela signifie que même si ces organisations permettent d'inclure dans des programmes d'emploi des populations qui sont exclues de l'administration du travail ou de l'aide sociale, ce sont encore une fois – parmi elles – les plus employables ou les plus rentables, en quelque sorte, qui vont être privilégiées.

Cette tendance est d'ailleurs perceptible dans les chiffres 2013 portant sur la participation aux projets FSE : certains groupes sont sous-représentés, à l'image des chômeurs de longue durée dans la priorité VI, dont l'objectif est pourtant le retour des chômeurs et des inactifs sur le marché du travail (la priorité s'intitule « Marché du travail ouvert à tous »). Les chômeurs de longue durée ne constituent en 2013 que 25% des effectifs de cette priorité, tout type de projet confondu, alors qu'ils constituent 35% des chômeurs en 2012 dans la société, et 38% en 2013⁹¹⁹. A l'inverse, ils forment 55% des participants de la priorité VII, consacrée à l'intégration sociale⁹²⁰. Il semble donc que pour l'ensemble des projets FSE le même transfert de population s'opère que celui observé entre les bureaux du travail (PUP) et les centres

⁹¹⁷ Une autre idée largement répandue est celle du choix opéré par de nombreux étudiants, qui optent pour des filières n'aboutissant à aucune profession sur le marché du travail : « Les Polonais veulent se former, mais se forment dans des professions qui ne sont pas utiles sur le marché du travail. Il y a une habitude ici d'étudier pour étudier, et non pour travailler ensuite » (Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych « Stacja Kolutzki » [Association des initiatives sociales « Stacja Kolutzki »], Kolutzki, Łódzkie, 3 octobre 2011).

⁹¹⁸ Commune de Kalisz Pomorski, Zachodniopomorskie, 5 mai 2011.

⁹¹⁹ Office national des statistiques (GUS), banque de données locales consultée en 2014.

⁹²⁰ Ces chiffres incluent les projets réalisés par les bureaux du travail (PUP) ainsi que les projets consacrés à l'auto-entrepreneuriat exclusivement ; Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.27.

d'aide sociale (OPS) : certains projets - en l'occurrence dans la priorité VI – évitent d'inclure des chômeurs de longue durée, alors qu'ils sont éligibles en théorie ; ces chômeurs exclus des projets se tournent alors vers les projets de la priorité VII, dont une partie est réalisée par les institutions de l'aide sociale et s'adresse aux bénéficiaires de ces institutions ou aux exclus, personnes généralement perçues comme « assistées ».

Le processus de sélection à l'entrée des projets s'opère également sur la base de l'âge des participants et de leurs compétences : d'après des données de 2013, les jeunes sont les plus rapidement recrutés dans les projets, tandis que les personnes de plus de cinquante ans doivent fréquemment passer d'abord un test de qualification ou un entretien de recrutement. Il se créerait de cette manière une « discrimination cachée » dans certains projets FSE, sur la base d'un niveau de compétences minimale que l'organisateur exige des participants, sans l'exprimer ouvertement⁹²¹.

Cependant, certains critères fixés par l'autorité régionale obligent parfois le porteur de projet à inclure dans ses activités des personnes « passives », qui ne sont pas réellement motivées par l'emploi. Ces personnes sont perçues comme profitant des diverses opportunités qui s'offrent à elles de faire des projets de formation, comme l'explique un porteur de projet de la région de Łódź :

« Certainement il n'y a pas eu une motivation de 100% pour se trouver ensuite du travail. Je pense qu'en Pologne une telle motivation est très faible. C'est plutôt du style « il y a une occasion d'en profiter et un jour cela paiera » »⁹²².

Ce propos témoigne bien de la perception qu'ont de nombreux porteurs de projet concernant une partie de leurs bénéficiaires, ces personnes dites « passives » leur causant du désagrément.

Le clivage entre les personnes les plus motivées et les autres s'exprime ensuite systématiquement chez ceux qui se spécialisent dans l'aide à la création d'entreprise. Les projets en question fonctionnent typiquement sur la base d'une sélection entre les candidats, d'abord à l'entrée du projet, lorsque les candidats présentent leur idée de firme, puis à l'issue des formations et de la réalisation des business plan. A ce moment-là, une nouvelle sélection a lieu pour l'attribution des subventions du FSE qui vont permettre aux personnes sélectionnées de créer effectivement leur entreprise.

⁹²¹ Ibid, p.33.

⁹²² Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych « Stacja Koluszki » [Association des initiatives sociales « Stacja Koluszki »], Koluszki, Łódzkie, 3 octobre 2011.

Sachant que les entreprises ont l'obligation de fonctionner pendant au moins un an après leur création, les organisateurs des projets ont tout intérêt à favoriser les personnes témoignant des idées les plus prometteuses. L'efficacité des projets fondés sur l'entrepreneuriat, considérée par leurs organisateurs comme certaine, est également garantie par ce système sélectif qui privilégie les plus motivés. Encore une fois, les données sur la participation en 2013 confirment cette tendance : en effet, elles montrent que les personnes ayant un niveau d'éducation supérieur sont surreprésentées dans les projets soutenant la création d'entreprise, puisqu'elles constituent 62% des effectifs de ces projets⁹²³. Ces chiffres sont même supérieurs à la moyenne nationale : en effet en 2011, environ 43% des personnes ayant fondé une petite firme en Pologne ont un niveau d'éducation supérieur⁹²⁴. En final, si les projets du FSE renforcent le mouvement vers la création d'entreprise, ils en restreignent aussi l'accès pour les personnes moins éduquées, puisque ce sont bien les personnes déjà les plus qualifiées qui sont privilégiées dans les projets.

A l'inverse, dans le discours des acteurs soutenant la création d'entreprise, le reste du système FSE n'est pas ou pas tout-à-fait performant, tandis que la profusion d'offres de formation encourage l'indécision, le manque de volonté ou le syndrome de « multiplication de projets » chez certains bénéficiaires [voir plus loin]. Comme l'indique la responsable d'un projet pour l'entrepreneuriat de l'agence de développement régional de Mielec (Podkarpackie), pour réussir dans ce domaine il faut une volonté affirmée, ce que les formations n'encouragent pas :

« Peut-être que les autres femmes [dans les autres projets] savent moins ce qu'elles veulent. Ici les femmes doivent savoir ce qu'elles veulent, car sinon elles ne seront pas qualifiées [pour participer au projet ou recevoir une subvention]. Peut-être aussi que les autres types de projet, comme les projets de formation, n'exigent pas d'elles qu'elles se demandent si elles veulent faire quelque chose. Mais seulement, « il y a une certaine offre [de formation], alors je vais peut-être en profiter » »⁹²⁵.

De ce fait, certains regrettent que les critères de ciblage fixés d'une année à l'autre dans les projets FSE empêchent de réaliser pleinement l'action en faveur de l'entrepreneuriat. En effet, ces critères obligeraient les porteurs de projet à privilégier des personnes n'ayant pas les meilleures capacités pour exister sur le marché du

⁹²³ Nous parlons ici de l'action spécifique pour la création d'entreprise (sous-action 6.2, priorité VI). Dans les programmes des bureaux du travail incluant aussi l'aide à l'auto-entrepreneuriat (projets système), la majorité des participants (40%) a un niveau d'éducation moyen, et seulement 38% un niveau d'éducation supérieur ; Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.106.

⁹²⁴ Office national des statistiques (GUS). *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2007–2011* [Conditions de formation et de fonctionnement et perspectives de développement des entreprises polonaises établies dans les années 2007-2011], Varsovie, 2013, p.51.

⁹²⁵ Agencja Rozwoju Regionalnego MARR S.A. [Agence de développement régional MARR S.A.], Mielec, Podkarpackie, 14 mai 2010.

travail. Ce reproche s'exprime bien sur la base du clivage « ceux qui veulent/ceux qui ne veulent pas », qui recoupe celui d'« employables/non employables », même s'il s'agit ici d'être son propre employeur. Les propos suivants du même interlocuteur le confirment :

« [...] Dans ces projets que nous réalisons, il y a toujours une limite, concernant l'âge, concernant l'éducation, concernant le sexe, qui parfois créent des barrières artificielles à des personnes qui veulent vraiment prendre part au projet. Car privilégier des personnes qui ne sont pas vraiment convaincues jusqu'au bout de leur participation au projet, mais qui remplissent les critères, c'est assez difficile pour nous. Bien sûr après leur participation, leur niveau de satisfaction augmente. Les fonds ne sont pas gaspillés sur ces personnes [...]. Seulement il faut se poser la question de savoir s'il ne faut pas créer des possibilités pour les personnes qui témoignent de motivations envers le fait de participer au projet, et si ces critères qui sont imposés ne limitent pas l'accessibilité et les possibilités de profiter pleinement des fonds européens [...].

Notre mission [...] est de trouver des chemins facilitant l'accès aux personnes qui le veulent vraiment, veulent faire quelque chose, veulent se former, mener une activité, qui veulent exister sur le marché du travail. Et nous, nous devrions être libres de faire en sorte que ces personnes soient le plus possible incluses [dans les projets]. [...] Plus nous créons de possibilités de développement, et de se financer soi-même, mieux c'est pour notre voïvodie »⁹²⁶.

1.5.2. Les femmes victimes de la discrimination cachée

L'accès aux projets suscite des pratiques de sélection voire de « discrimination cachée » chez certains porteurs de projet, justifiées par l'enthousiasme que ceux-ci font naître et qui se traduit par un nombre élevé de candidats. Or, les populations victimes de ces pratiques et donc exclues des projets sont majoritairement des femmes, si l'on observe la répartition hommes/femmes dans ces groupes. Le cas des chômeurs de longue durée en est une première illustration : ces personnes tendent à être reléguées vers les projets mis en place par les institutions de l'aide sociale, étant exclues des projets axés avant tout sur le retour des chômeurs et des inactifs sur le marché du travail ; les chômeurs de longue durée sont encore davantage rejetés des projets soutenant la création d'entreprise, qui privilégient des personnes jeunes et éduquées. Or, les femmes constituent encore à l'heure actuelle l'essentiel des chômeurs de longue durée, pourtant déjà exclus des programmes des bureaux du travail (PUP) : elles représentent en 2013, respectivement, 55% et 59% des chômeurs de plus d'un an et de plus de deux ans⁹²⁷. Sur ce point, le FSE ne joue donc pas pleinement son rôle et les femmes en sont potentiellement les plus victimes.

Le cas des inactifs est également évocateur, en témoigne la part de ces personnes parmi la population entrant dans les projets du FSE : elles ne représentent que 6% des bénéficiaires de la priorité VI en général en 2011, et seulement 1% en 2013,

⁹²⁶ Ibid.

⁹²⁷ De manière générale, les femmes représentent 51% des chômeurs en 2013 ; Calculs d'après GUS, banque de données locales consultée en 2014.

l'essentiel des bénéficiaires étant composé de chômeurs. Les inactifs sont en revanche plus nombreux dans la priorité VII dédiée à l'intégration ou la réintégration sociale, dont ils constituent 36% des effectifs en 2011 et 28% en 2013⁹²⁸. En 2011, les femmes représentent 7% des inactifs dans la priorité VI (contre 5% chez les hommes) et 31% dans la priorité VII (contre 46% chez les hommes). En 2013, 12% des femmes participant aux projets FSE, toutes priorités confondues⁹²⁹, sont inactives, et 87% sont au chômage ; la part des hommes inactifs parmi les participants est plus élevée, puisqu'elle atteint 18% en 2013, pour 79% de chômeurs⁹³⁰. Deux conclusions sont à tirer de ces chiffres : premièrement, ils suggèrent encore une fois une exclusion des inactifs de la priorité VI. Ces personnes ne passeraient pas le stade des sélections car elles ne seraient pas assez employables, pas assez motivées ou feraient partie des groupes « difficiles » que les organisateurs n'ont pas forcément envie de gérer. Ces inactifs sont plus facilement accueillis dans la priorité VII, associée aux institutions de l'aide sociale. Deuxièmement, la part plus faible d'inactifs parmi les participants du FSE et parmi eux, celle plus faible de femmes par rapport aux hommes, alors que les femmes forment 60% de la population inactive en général, suggère qu'une partie des femmes reste exclue des programmes et demeure en conséquence dans l'invisibilité. S'agissant du retour vers l'activité des inactifs, c'est-à-dire des personnes qui se situent hors du circuit des bureaux du travail (PUP), le rôle des porteurs de projet est donc mesuré, et une fois encore le FSE ne remplit pas totalement son rôle, au détriment des femmes.

Comme la principale cause d'inactivité chez les femmes – derrière la retraite et les études – est leur charge dans la sphère familiale et domestique, on pourrait penser que le problème de la conciliation entre le projet et ces obligations persiste, quand bien même les projets offrent des dispositions sur ce point. Aucune enquête n'étant disponible sur le sujet, il ne peut s'agir ici que d'une hypothèse. Cependant les témoignages recueillis auprès des bénéficiaires de projet attestent que si ce problème de la conciliation, associé à la discrimination opérée par les employeurs, disparaît le

⁹²⁸ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.19 ; Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.39.

⁹²⁹ Ces chiffres concernent les trois premières priorités régionales : VI (« Marché du travail ouvert à tous »), VII (« Promotion de l'intégration sociale ») et VIII (« Ressources humaines régionales de l'économie »), cette dernière s'adressant à des personnes déjà employées, en particulier dans des domaines industriels en reconversion. Le nombre de femmes dans cette priorité est équivalent à celui des hommes (49% et 51% respectivement en 2013), à l'inverse des deux autres priorités dans lesquelles la différence est nette. Par ailleurs, ces chiffres concernent toutes les sous-actions, donc aussi bien celles des porteurs de projet dont nous parlons ici que les administrations de l'emploi dans le cas de la priorité VI, de l'aide sociale dans le cas de la priorité VII. Sont donc également inclus les projets axés sur la création d'entreprise (Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.19).

⁹³⁰ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.19.

temps d'un projet, il continue d'impacter la situation professionnelle des jeunes mères de famille [voir chapitre IV]. Lesquelles sont, rappelons-le, les cibles privilégiées des programmes d'emploi adressés aux femmes, dont ceux du FSE. En final, y compris sur ce point l'impact est encore mitigé, car les projets du FSE n'agissent pas au-delà de leur cadre, qui est somme toute restreint, et n'exercent aucun impact direct sur les employeurs, d'autant que les coopérations avec ces derniers sont inexistantes ou très limitées.

1.5.3. Ségrégation horizontale et accès inégalitaire à l'emploi

Par ailleurs, certaines données sur le contenu même des projets FSE suggèrent qu'une ségrégation s'opère entre hommes et femmes, reproduisant la ségrégation en vigueur dans la société. Cette ségrégation se perçoit dans les formes d'aide, et notamment entre conseils professionnels, stages ou encore travail social d'un côté, aides à la création d'entreprise de l'autre. Les femmes sont plus nombreuses dans la première catégorie : en 2011, 23% des bénéficiaires féminines sont envoyées en stage ou en apprentissage chez un employeur, contre 15% des hommes ; 19% des femmes reçoivent un conseil professionnel, contre 16% des hommes ; 11% des femmes bénéficient d'un travail social (travail réalisé dans le cadre d'un centre d'aide sociale), contre 7% des hommes seulement⁹³¹. La différence femmes/hommes reste nette en 2013 : 45% des femmes suivent un stage, contre 41% des hommes ; 59% des femmes reçoivent un conseil professionnel, contre 49% des hommes. On relève également que 38% des femmes reçoivent un conseil psychologique, contre 34% des hommes⁹³². A l'inverse, les aides à la création d'entreprise concernent davantage les hommes : ainsi en 2011, 10% des hommes ont reçu une aide financière pour fonder une entreprise, pour seulement 4% des femmes ; en 2013, le ratio est quasiment identique : 10% des hommes, 5% des femmes⁹³³. Ainsi, les hommes semblent accéder deux fois plus facilement à la création d'entreprise, dont on sait qu'elle est perçue comme la mesure la plus efficace pour favoriser l'emploi de manière durable. Par rapport à la moyenne nationale concernant les créations d'entreprise, le FSE n'offre aucune différence notable, puisqu'il ne rend pas la répartition hommes/femmes plus égalitaire dans ce domaine : en effet, en 2011, 63% des entreprises créées en Pologne

⁹³¹ Ces chiffres incluent les priorités VI, VII et VIII du POKL ; Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.41.

⁹³² Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.35.

⁹³³ Ibid, p.35.

l'ont été par des hommes, et 37% par des femmes⁹³⁴ ; à l'inverse, au sein des projets FSE les femmes sont privilégiées dans les stages (d'ailleurs principalement les jeunes femmes), dont on sait qu'il n'y a aucune garantie d'emploi derrière, mais qui ont pour objectif de fournir une expérience. Le plus grand nombre de femmes présentes dans les différents types de conseils offerts par les projets est cohérent avec la situation de beaucoup de femmes restées pendant longtemps en dehors de l'emploi : ces femmes sont victimes à la fois de déqualification ou disposent de compétences obsolètes, elles manquent d'expériences professionnelles récentes, et enfin subissent découragement et perte de confiance. Quant au chiffre sur le travail social évoqué plus haut, il s'explique par la prédominance de femmes dans les circuits de l'aide sociale.

La ségrégation femmes/hommes dans les projets du FSE prend une seconde forme, celle de formations stéréotypées qui tendent à orienter les femmes toujours vers les mêmes types d'emploi, comme les hommes du reste. De manière générale, la présence des femmes et des hommes dans les formations professionnelles cofinancées par le FSE est équivalente : 64% des femmes présentes dans les projets suivent une formation en 2011, et 67% des hommes⁹³⁵ ; ils sont 59% chacun en 2013⁹³⁶. Cependant les formations offertes aux femmes se situent, de manière générale, dans des domaines « traditionnellement féminins ». Sur ce point, il n'y a pas de différence entre les administrations de l'emploi, de l'aide sociale et les autres porteurs de projet, ni entre les différents territoires. Ces types de formation se répètent d'un projet à l'autre. Les femmes participent en majorité à des formations en caisse fiscale, garde d'enfants ou de personnes dépendantes, cuisine ou service de restauration, cosmétique, floristique, vente. Les plus éduquées s'orientent vers des cours de comptabilité ou de secrétariat. A l'inverse, on ne retrouve que des hommes dans les formations en conduite de chariot élévateur, qui sont également très populaires, magasinier, chauffeur, peintre, carreleur, menuisier, vigiles, etc. Les exceptions dans les deux groupes sont rares. Seules les créations d'entreprises donnent lieu à plus de diversité de contenu, puisque ce sont les bénéficiaires qui choisissent leur domaine d'activité.

⁹³⁴ GUS. *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2007–2011* [Conditions de formation et de fonctionnement et perspectives de développement des entreprises polonaises établies dans les années 2007-2011], Varsovie, 2013, p.49.

⁹³⁵ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.41.

⁹³⁶ Ibid, p.35.

Pour les femmes, les formations offrent une perspective de petits emplois locaux dans le domaine des services les plus basiques, qui sont déjà très féminisés, ou vers des activités financières et de comptabilité, également très féminisées en Pologne. En milieu rural, ces emplois ne sont pas disponibles en grande quantité. Les hommes, eux, sont orientés vers les domaines de la construction et de la logistique, le premier étant perçu, dans l'opinion générale, comme fortement demandeur de main d'œuvre et un secteur dans lequel les hommes peuvent facilement trouver du travail, ne serait-ce que de manière informelle.

En final, la répartition des femmes et des hommes dans les différentes formes d'aide des projets FSE, associée à leur contenu, montre que les femmes sont dirigées principalement vers un travail salarié, basé sur le service à autrui ou éventuellement sur des compétences intellectuelles, tandis que les hommes sont encouragés à fonder leur entreprise ou à chercher un travail physique⁹³⁷. Comme il existe peu de recoupement entre les deux, les projets du FSE reproduisent une ségrégation horizontale déjà bien ancrée - entre métiers féminins d'un côté, masculins de l'autre -, dont on sait qu'elle est défavorable aux femmes puisqu'elle se traduit en général par des inégalités de salaires.

Part des femmes et des hommes dans quelques formations proposées par les projets FSE en 2013 (personnes initialement sans emploi)

Profession	Pourcentage de femmes (sur l'ensemble des femmes bénéficiaires)	Pourcentage d'hommes (sur l'ensemble des hommes bénéficiaires)	Pourcentage de bénéficiaires (sur l'ensemble des bénéficiaires)
Vente, caisse fiscale	26%	5%	19%
Garde d'enfant, de personnes dépendantes ou âgées, infirmier/ère	18%	1%	12%
Cuisine, aide cuisinier, serveur/serveuse, barman, etc.	15%	4%	11%
Conducteur de chariot élévateur	2%	27%	10%
Comptabilité, service des ressources humaines et de la paie	12%	3%	9%
Visagiste, cosmétique	10%	1%	7%
Floristique	8%	0%	6%
Opérateur de machines de construction	0%	13%	5%
Magasinier	1%	10%	4%
Employé de bureau, employé administratif	4%	2%	3%
Soudeur, serrurier, tourneur	0%	9%	3%
Représentant commercial	3%	1%	3%
Coiffeur	4%	0%	2%
Chauffeur	0%	5%	2%

Source : Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.38.

De manière générale, la ségrégation horizontale dans l'emploi n'a pas fondamentalement évolué entre 2005 et 2012. Les secteurs qui étaient les plus féminisés en 2005 le sont toujours autant en 2012. La féminisation s'est même

⁹³⁷ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. e, 2013, p.37.

renforcée dans les secteurs de l'éducation et de l'administration publique [voir tableau ci-dessous]. Autrement dit, la féminisation du secteur public s'est accrue.

Part de l'emploi féminin dans l'emploi total et dans les différents domaines d'activité en Pologne en 2005 et 2012

	2005	2012
EMPLOI TOTAL	45,9%	47,3%
Agriculture, chasse, sylviculture	43,6%	47,7%
Pêche	13,0%	
Industrie :	32,0%	30,7%
- Industrie minière	11,0%	10,6%
- Industrie manufacturière	34,4%	33,1%
- Industrie de l'électricité, du gaz et de l'eau	21,6%	22,0%
Construction	10,7%	11,0%
Commerce et réparation	51,5%	52,9%
Transport, entrepôts		23,5%
Communication (et information en 2012)	27,1%	33,7%
Hôtellerie et restauration	64,5%	64,7%
Activités financières et assurances	67,8%	66,0%
Services immobiliers, location et services aux entreprises	45,5%	55,9%
Administration publique, défense, sécurité sociale obligatoire	45,8%	63,1%
Education	76,3%	77,2%
Santé et action sociale	80,5%	80,7%
Culture et divertissements	-	59,9%
Autres services collectifs, sociaux et personnels	53,3%	58,1%

Source : GUS, 2007, p.170 ; Calculs d'après la banque de données locales, consultée en avril 2014.

Si les salaires y sont en moyenne plus avantageux que dans le privé et que cette différence porte essentiellement sur les postes les moins qualifiés, où se trouvent les femmes, globalement la différence de salaires hommes/femmes reste nette en 2012, compte-tenu que la ségrégation verticale – autrement dit, le plafond de verre - se maintient également. Les femmes sont toujours moins nombreuses dans les postes les plus élevés, et prédominent dans les professions intermédiaires ainsi que chez les travailleurs non qualifiés. Dans l'ensemble, il s'agit de métiers exercés le plus souvent dans le secteur public.

Répartition hommes/femmes et secteur public/secteur privé dans les différentes professions en octobre 2012

Professions	Total	Hommes	Femmes	Secteur public	Secteur privé
Total	100 %	100%	100 %	100 %	100%
Représentants des pouvoirs publics, dirigeants et cadres supérieurs	8,1%	8,8%	7,3%	6,3%	9,0%
Spécialistes	26,0%	17,2%	35,0%	44,7%	15,7%
Personnel moyen et technique	11,6%	10,2%	13,0%	14,1%	10,2%
Travailleurs de bureau	9,3%	6,8%	11,8%	9,9%	9,0%
Employés des services et de la vente	10,6%	7,0%	14,1%	4,6%	13,9%
Agriculteurs, jardiniers, métiers de la forêt et pêcheurs	0,2%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%
Ouvriers industriels et d'artisanat	14,1%	23,5%	4,8%	5,2%	19,1%
Opérateurs et monteurs	11,4%	19,2%	3,5%	5,9%	14,4%
Travailleurs non qualifiés	8,7%	7,0%	10,4%	9,1%	8,5%

Source : GUS. *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku w 2012 r.* [Structure des salaires selon les professions en octobre 2012], Varsovie, 2014, p.22.

Salaires moyens bruts (en zlotys) dans les différentes professions, selon hommes/femmes et secteur public/secteur privé, en octobre 2012

Professions	Total	Hommes	Femmes	Secteur public	Secteur privé
Total (en zlotys)	3895,72	4248,94	3539,91	4116,05	3773,30
Représentants des pouvoirs publics, dirigeants et cadres supérieurs	8143,17	9295,30	6748,69	7104,82	8547,97
Spécialistes	4771,02	5677,13	4320,92	4498,96	5200,38
Personnel moyen et technique	3888,82	4458,30	3436,85	3753,45	3993,05
Travailleurs de bureau	3197,34	3236,68	3174,71	3281,40	3145,74
Employés des services et de la vente	2266,87	2482,36	2158,84	2611,47	2202,77
Agriculteurs, jardiniers, métiers de la forêt et pêcheurs	2631,44	2659,36	2519,32	3079,60	2388,13
Ouvriers industriels et d'artisanat	3108,44	3294,91	2185,36	4127,64	2955,93
Opérateurs et monteurs	3233,31	3346,22	2611,44	4354,64	2978,69
Travailleurs non qualifiés	2241,28	2568,69	2019,01	2254,33	2233,49

Source : GUS. *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku w 2012 r.* [Structure des salaires selon les professions en octobre 2012], Varsovie, 2014, p.25.

De ce fait, les femmes gagnent toujours moins que les hommes, la différence de salaire (de 20% au début des années 2000), ne s'étant que légèrement réduite. En octobre 2012, le salaire moyen des femmes atteint environ 83% celui des hommes⁹³⁸. En outre, les femmes sont deux fois moins nombreuses à toucher les salaires les plus élevés.

Répartition hommes/femmes et secteur public/secteur privé dans les tranches de salaires moyens brut, en octobre 2012

Tranche de salaire (en zlotys)	Equivalent en euros ⁹³⁹	Hommes (%)	Femmes (%)	Secteur public (%)	Secteur privé (%)
6561,59 zlotys et plus	1569 euros et plus	13,2%	6,8%	10,1%	9,9%
2189,11 à 3115,11 zlotys	523,48 à 744,89 euros	45,8%	54,3%	37,6%	56,9%
1600,00 à 2189,11 zlotys	382,60 à 523,48 euros	22,9%	28,3%	12,5%	32,8%
Moins de 1600,00 zlotys	Moins de 382,60 euros	10,5%	9,8%	0,9%	15,3%

Source : GUS. *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku w 2012 r.* [Structure des salaires selon les professions en octobre 2012], Varsovie, 2014, p.27.

S'ils orientent les emplois plutôt vers le secteur privé, les projets du FSE n'ont globalement aucune influence sur la répartition hommes/femmes dans l'emploi, désavantageuse en termes de salaires et de responsabilités pour ces dernières. Au contraire, ils tendent à renforcer certains facteurs générateurs d'inégalité.

Enfin, la différence hommes/femmes reste également de mise si l'on observe l'efficacité des projets, mesurée par l'obtention d'un emploi six mois après le programme suivi. L'efficacité d'emploi est de 54% chez les hommes en 2009, 59% en 2011 ; elle est de 36% et 41% chez les femmes ces deux mêmes années. L'efficacité d'emploi chez les femmes a donc augmenté avec l'avancée du programme POKL,

⁹³⁸ Calcul d'après GUS. *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku w 2012 r.* [Structure des salaires selon les professions en octobre 2012], Varsovie, 2014, p.25.

⁹³⁹ Taux de conversion en vigueur le 18 avril 2014.

mais néanmoins elle reste inférieure à celle des hommes, et ce, quelque soit la tranche d'âge. En 2011, le différentiel femmes/hommes chez les moins de 24 ans est de 10%, et il atteint 22% chez les 25-44 ans et les plus de 45 ans. Ceci suggère la persistance de mécanismes empêchant les femmes de trouver un emploi ou de revenir vers l'emploi après une formation, mécanismes que les projets FSE ne sont visiblement pas capables de corriger.

Efficacité d'emploi* des projets FSE chez les femmes et les hommes, par tranche d'âge, en 2009 et 2011 (Personnes sans emploi initialement)

	Tous âges		Moins de 24 ans		25-44 ans		Plus de 45 ans	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Femmes	36%	41%	34%	37%	41%	50%	28%	32%
Hommes	54%	59%	46%	47%	64%	72%	46%	54%
TOTAL	43%	49%	39%	42%	50%	59%	35%	40%

Source : Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.1.

*Mesurée par l'obtention d'un emploi six mois après le projet.

Face à l'affaiblissement financier et à la restriction de l'action des bureaux du travail (PUP), que comblent en partie les centres d'aide sociale (OPS) mais pour un champ de population restreint malgré tout, les porteurs de projet privés ou associatifs (éventuellement les collectivités locales), offrent davantage de possibilités aux personnes exclues, non qualifiées ou « oubliées » des institutions traditionnelles de revenir vers l'emploi. Ces organisations qui concurrencent principalement les PUP ont l'avantage de pouvoir agir en dehors d'une relation de dépendance à l'Etat, qui caractérise les administrations locales de l'emploi et de l'aide sociale et qui s'est trouvée renforcée par les projets système FSE, dans le cas des PUP du moins. Ces projets système sont réalisés en continu mais sont peu flexibles, sont contraints par différents règlements de loi et ils renforcent la charge bureaucratique déjà lourde des PUP et des OPS. Filtrées par ailleurs par un ensemble de représentations entourant leur clientèle traditionnelle, les actions de ces administrations sont conditionnées par leur mode de fonctionnement rigide, dans lequel se diluent les actions pour les femmes de même que les questions d'égalité hommes-femmes. Ces deux thématiques ne suscitent aucun engagement particulier et passent totalement au second plan parmi les priorités des bureaux du travail et des centres d'aide sociale.

On aurait pu penser alors que l'intervention d'autres porteurs de projet permettrait de combler ce manque d'engagement visible chez les acteurs traditionnels de l'emploi et dans une moindre mesure, de l'aide sociale. Cependant le rôle de compensateurs

joués par les autres organisations reste limité : tout d'abord, s'ils comblent sans conteste certains manques locaux ou certains manques des administrations, les programmes pour les femmes suscitent pour une partie d'entre eux des comportements davantage utilitaristes que reflétant une sensibilisation réelle. Bien entendu, on ne saurait généraliser ce type de comportement à l'ensemble des organisations participant à la mise en œuvre du FSE ; certaines se montrent très sensibles à la situation professionnelle et sociale des femmes et leurs actions sont motivées par une volonté d'améliorer cette situation. D'après nos observations et pour ce qui concerne le milieu rural, ces organisations en questions sont cependant le plus souvent des petites structures très dépendantes des fonds, c'est-à-dire plus que les autres, pour la réalisation et la durabilité de leurs missions, voire aussi pour leur propre existence. Cette dépendance aux ressources financières extérieures entrave considérablement l'impact de leur action pour les femmes locales, avec lesquelles elles disposent d'une grande proximité. Dans un tel cadre qui mêle divers comportements suscités par diverses motivations, mais toujours en relation avec le facteur financier, l'engagement envers l'emploi des femmes est tantôt faible, tantôt réel, tandis que la thématique de l'égalité hommes-femmes, vue comme une exigence européenne, peine à s'implanter. Le traitement « par le chiffre » et la charge bureaucratique qui lui sont associées n'aident pas à diffuser réellement ce principe. Celui-ci est perçu tantôt comme une évidence, tantôt comme une formalité bureaucratique, sachant que cette dernière est la plupart du temps jugée exagérée et absurde ; dans tous les cas, la mise en œuvre de l'égalité hommes-femmes reste principalement « de façade », c'est-à-dire sans prise de conscience approfondie.

Quant à l'évaluation des projets pour les femmes faite par les organisateurs, elle est conditionnée à la fois par un ensemble de représentations – liées à la situation des femmes, mais aussi à la motivation des demandeurs d'emploi – ainsi que par le fonctionnement du système. En effet, celui-ci n'incite pas à se préoccuper du devenir des personnes au-delà des projets ou des quelques mois suivant les projets, et derrière les chiffres satisfaisants affichés par les différents rapports d'évaluation, réalisés au niveau central, on ignore ce qu'il en est de la pérennité, de la sécurité et de la qualité des emplois éventuellement obtenus ; d'autant que, les organisateurs le reconnaissent eux-mêmes, les projets sont de courte durée dans l'ensemble et l'emploi en milieu rural est rare, sauf à créer son entreprise et la faire durer. Pour les femmes qui sont pourtant plus nombreuses que les hommes dans les projets, ces derniers ne modifient

pas la situation inégalitaire dont elles sont victimes. Au contraire, cette situation se reproduit dans le contenu et l'efficacité d'emploi des projets : ceux-ci répètent en effet le mécanisme de ségrégation horizontale et les stéréotypes en vigueur, et les hommes obtiennent plus facilement un emploi une fois les programmes suivis, tout comme ils accèdent toujours plus facilement à la création d'entreprise. Si donc les chiffres concernant les femmes s'améliorent d'année en année, ils n'empêchent pas la reproduction des inégalités de se maintenir.

L'efficacité des projets cofinancés par le FSE pour les femmes, qu'elle soit à court ou à long terme, est sans doute ralentie par la grande dispersion des actions et leur manque de coordination, liée à la conception du POKL qui repose sur un mode *top down* et hiérarchique, ce que nous avons évoqué dans le chapitre I. L'acteur régional dispose d'une expérience encore insuffisante pour développer une politique propre à son territoire, qui coordonne divers domaines d'action et encourage au sein de chacun d'eux la coopération entre les différents intervenants. Or, ces derniers eux-mêmes ont une expérience trop limitée pour initier d'eux-mêmes, entre eux, des partenariats. Ainsi en est-il dans la mise en œuvre du FSE : l'action collective est faible et tout comme elle ne permet pas la construction d'une politique d'emploi coordonnée à l'échelle du territoire régional ou même d'un espace infrarégional, elle ne permet pas de contrebalancer l'impact mitigé des projets pour les femmes. Le paragraphe suivant aborde ce point particulier des coopérations entre acteurs.

2. L'ACTION COLLECTIVE MANQUANTE ?

A l'image de l'ensemble du système, l'action collective prend principalement la forme de petites coopérations très locales, limitées à l'échange d'information ou à une aide pour le recrutement des bénéficiaires des projets.

S'agissant des bureaux du travail (PUP), par exemple, il semble que la plupart n'agit pas en coopération avec d'autres acteurs, au-delà de ce que requiert leur activité habituelle et en dehors des actions de promotion, d'information et de publicité pour d'autres porteurs de projet. Eventuellement, les PUP organisent des réunions et des rencontres entre les chômeurs et les organisateurs de projets FSE afin que ces derniers puissent y recruter des bénéficiaires, comme l'expliquent la responsable et une employée du PUP de Piotrków Trybunalski (Łódzkie) :

« Nous collaborons dans le sens où quand des institutions gagnent des projets, dirigés vers des personnes au chômage, et se présentent à nous, alors nous posons des affiches, nous distribuons des tracts aux chômeurs, nous aidons dans la promotion, nous réunissons des groupes car on sait que c'est une aide dirigée vers nos clients. Nous collaborons ainsi volontiers avec tous.

- Nous n'avons aucun partenariat dans le sens d'un partenariat formel, où nous aurions conclu une entente... Nous ne menons aucun projet ni avec une ONG, ni avec aucune autre institution du marché du travail »⁹⁴⁰.

La coopération avec les centres d'aide sociale, quant à elle, n'est pas systématique, au motif que chacune de ces administrations possède son propre projet système. Comme nous l'avons constaté toutefois, des coopérations entre PUP et OPS peuvent avoir lieu dans le cadre d'un projet de concours (cas de Wałcz, Zachodniopomorskie). Elles prennent alors la forme d'un échange d'informations et de bénéficiaires. Ce même type d'échange peut faire l'objet d'un partenariat entre plusieurs acteurs publics présents au niveau du *powiat* et d'une ou plusieurs communes, impliquant bureau du travail (PUP), bureau d'aide aux familles (PCPR), et un ou plusieurs centres d'aide sociale (OPS). Ces partenariats encadrent, en quelque sorte, le passage des bénéficiaires de l'une à l'autre de ces institutions, mais ils n'excèdent pas le champ du projet voire même le recrutement ; ils ne sont pas le terrain d'une quelconque innovation de la part des institutions concernées qui, rappelons-le, sont limitées de toute façon par la loi et la dépendance au centre.

Chez les porteurs de projet, les coopérations sont mises en place lors du recrutement au projet, principalement. Les organisateurs mobilisent alors le réseau local d'institutions les plus proches des populations, qui sont susceptibles de les aider à promouvoir leur projet et à trouver des personnes intéressées. Généralement, il s'agit donc du bureau du travail (PUP), des centres d'aide sociale, mais aussi des maires de village (*soltysy*) et des prêtres, et enfin du simple bouche à oreille. La diffusion des annonces lors des messes est souvent considérée comme l'une des méthodes les plus efficaces, notamment auprès des femmes des milieux ruraux qui, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4 de notre seconde partie, sont le groupe le plus pratiquant de la population. C'est également parmi elles que se trouve le plus grand nombre d'invisibles. De même, les rencontres directes avec la clientèle des PUP dans les bureaux du travail est considérée comme efficace voire nécessaire par les organisateurs.

⁹⁴⁰ PUP de Piotrków Trybunalski, Łódzkie, 24 novembre 2011.

Un autre type de partenariat que l'on peut rencontrer sur le terrain lie un acteur public ou une collectivité à une petite association locale par exemple, et éventuellement un autre partenaire privé de plus grande envergure. Encore une fois cependant, il n'est pas certain que ces coopérations dépassent le stade du recrutement des bénéficiaires ou de « l'affichage », comme l'indique clairement un porteur de projet associatif de la région Łódzkie :

« Nous servons de partenaire par exemple à la gmina Koluszki, dans d'autres projets. Pas pour faire réellement quelque chose dans ces projets, que ce soit une finalité, mais seulement parce que pour les projets en partenariat il y a plus de points lors de l'évaluation. Nous faisons un contrat de partenariat, symbolique, « pour l'art »⁹⁴¹.

Ces cas de « faux partenariats » sont potentiellement d'autant plus importants que le partenariat est fixé comme critère stratégique par l'autorité régionale. C'est le cas dans la région de Łódź à partir de 2009, pour les petits projets ruraux : un projet réalisé en partenariat entre une ONG et une collectivité territoriale obtient dix points supplémentaires lors de l'évaluation du projet, augmentant les chances de recevoir du financement. Les propos relatés ci-dessus s'inscrivent dans ce cadre. Autrement dit, le partenariat peut susciter les mêmes travers qu'observés précédemment à propos du ciblage : il est instrumentalisé pour remporter un concours et recevoir des fonds, dont les organisateurs bénéficient autant que les bénéficiaires, mais il ne va pas au-delà de cette inscription symbolique sur le dossier de candidature.

Durant la période de programmation précédente, les partenariats ont été l'occasion pour certains acteurs de renforcer leur pouvoir d'influence, tout en témoignant de l'inégal positionnement des partenaires les uns par rapport aux autres. C'était le cas notamment des partenariats impliquant acteurs publics locaux, acteurs privés et des petites structures associatives locales. Pour ces dernières, trop faibles financièrement et manquant d'expérience, le partenariat était souvent une condition *sine qua non* pour la réalisation d'un projet. Nous avons constaté ce fait lors d'une enquête réalisée en 2008, avec l'exemple d'un partenariat tripartite réalisé à Leżajsk, en Podkarpackie. Ce partenariat avait été établi entre le bureau du travail local (PUP), une association pour le développement (entreprise privée agissant dans le domaine de la formation au management, formation linguistique et informatique) et une

⁹⁴¹ Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych « Stacja Koluszki » [Association des initiatives sociales « Stacja Koluszki »], Koluszki, Łódzkie, 3 octobre 2011.

association de femmes, pour la réalisation d'un projet pour les femmes. Ce projet s'inscrivait dans le cadre du programme Développement des ressources humaines (SPO RZL), soit durant la première période d'allocation du FSE⁹⁴². Le cas de Leżajsk nous avait paru intéressant, car il montrait le contraste en termes de moyens et de marge de manœuvre entre les différents acteurs, ainsi que le handicap rencontré par de nombreuses ONG polonaises pour l'obtention de fonds.

Le projet avait pour objectif d'assurer des formations en management, en informatique et en langues à des femmes du *powiat*, dans un espace très agricole et isolé, afin qu'elles puissent trouver ou retrouver du travail ou créer une petite entreprise. Le rôle du PUP était essentiellement d'orienter les bénéficiaires vers des employeurs potentiels, celui de l'association pour le développement, d'assurer les cours et le conseil professionnel, celui de l'association de femmes, de recruter les bénéficiaires, de les soutenir tout au long du projet et d'assurer le suivi administratif de celui-ci. Ainsi, l'un des objectifs du projet était également d'aider cette association à se renforcer par l'expérience de la gestion de projet⁹⁴³.

Cela dit, la rencontre au siège des différents acteurs nous avait permis de comparer leurs capacités réelles et ce qu'ils avaient ressenti durant le projet. Les propos recueillis laissaient clairement penser que le projet était davantage « aux mains » des partenaires de l'association de femmes plutôt que dans les siennes, bien qu'il fût difficile d'évaluer précisément le bénéfice apporté par chacun. Etant l'organisation porteuse du projet lors du concours, le PUP avait à ce titre reçu les fonds européens de la part du ministère⁹⁴⁴, ce qui lui avait conféré un certain pouvoir, puisque dès lors, il avait la charge de répartir l'argent entre les deux autres partenaires et lui-même. L'association pour le développement, elle, existait depuis plusieurs années déjà et possédait une grande expérience de la gestion des fonds étrangers (l'établissement avait été soutenu par plusieurs organisations internationales, notamment américaines). Elle disposait d'un local spacieux, d'un matériel moderne et d'un personnel de qualité, qui lui avaient permis de satisfaire toutes les demandes au cours du projet,

⁹⁴² Il s'agissait du projet *Aktywna kobieta w powiecie leżajskim* [Femme active dans le *powiat* de Leżajsk], projet adressé à 50 femmes âgées de 35 à 55 ans, inscrites au chômage ou inactive. Le projet a été réalisé sur deux ans, entre février 2006 et octobre 2007.

⁹⁴³ La mission première du projet était d'ailleurs celle-ci : rénovation et mise en fonctionnement du secrétariat, avec achat de meubles, d'équipement, location d'un local. La seconde mission consistait en la création d'un site internet pour l'association de femmes, la troisième étant consacrée aux actions de promotion et d'information (presse, télévision locale, affiches) (Site internet du PUP de Leżajsk : <http://praca.lezajsk.pl>).

⁹⁴⁴ Les candidatures étaient alors gérées directement par le Ministère du travail, les actions pour les femmes n'étant pas régionalisées.

qu'elles soient collectives ou individuelles (les femmes qui le souhaitent avaient pu recevoir aussi des cours particuliers). Grâce à ces capacités, les participantes au projet avaient bénéficié, aux dires des interlocuteurs, d'une offre de formation flexible, « à la carte »⁹⁴⁵.

L'association de femmes quant à elle disposait d'un local d'une seule pièce dans un immeuble en rénovation, le manque de moyens de cette association était alors criant, y compris après deux ans de projet. L'association se trouvait dépendante des fonds européens répartis entre elle, l'association pour le développement et le PUP par ce dernier, et avait beaucoup plus souffert que ses partenaires des retards de versement du ministère qui étaient alors récurrents. Le projet, dont le début était prévu en novembre 2005, n'avait pu commencer que trois mois plus tard, en février 2006, du fait de ce retard. Durant ce délai, l'association n'avait pas de moyens pour fonctionner, rémunérer ses employés et se procurer le matériel informatique nécessaire à la conduite du projet. Ses fonds propres s'avéraient largement insuffisants, contrairement à ses partenaires pour qui un commencement différé du projet n'avait pas posé de problème. La conduite d'un autre projet en partenariat avec un organisme hollandais qui lui versait quelques fonds avait finalement permis à l'association de tenir, de même que l'aide du PUP, qui lui avait prêté du matériel informatique en attendant l'arrivée du FSE⁹⁴⁶.

Même si lors de la rencontre avec les différents acteurs, l'association de femmes avait été présentée comme leader du projet, car responsable de la promotion à l'échelle locale et de l'administration, il était évident que le réel pouvoir était détenu par les deux autres partenaires, sans qui le projet n'aurait pu ni être retenu, ni conduit, ni n'aurait eu la même efficacité. Les bénéfices en termes de pouvoir de décision et de gestion pour l'association à la suite du projet nous avaient apparus limités. En quelque sorte, l'association avait apporté aux autres partenaires la légitimité qui leur faisait défaut sur les questions féminines et la réalité locale. Pour le PUP, l'exercice s'était avéré utile et le responsable rencontré estimait avoir beaucoup appris de la gestion des fonds européens⁹⁴⁷. Pour l'association pour le développement, cet exercice nouveau n'avait posé aucune difficulté. S'il était difficile d'extraire une vue

⁹⁴⁵ Association LSR (Leżajskie Stowarzyszenie Rozwoju) [Association pour le développement de Leżajsk], Leżajsk, Podkarpackie, mai 2008.

⁹⁴⁶ Association Kobiety razem [Les femmes ensemble] et PUP de Leżajsk, Leżajsk, Podkarpackie, mai 2008.

⁹⁴⁷ PUP de Leżajsk, Leżajsk, Podkarpackie, mai 2008.

d'ensemble des partenariats réalisés alors, la nature et le poids des différents acteurs variant considérablement d'un endroit à un autre et dépendant fortement du contexte local, et si l'expérience était jugée par tous les protagonistes de façon positive, elle illustre aussi les limites du partenariat entre institutions publiques, institutions privées et ONG, au détriment de ces dernières.

Par ailleurs, la pratique du partenariat, à l'époque, suscitait plutôt de la crainte chez les porteurs de projet, dans l'ensemble, et n'était pas perçue comme une pratique bénéfique pour tous. La plupart des porteurs de projet ignorait comment mener ou gérer des actions en partenariat, craignant que cela ne réduise leur liberté d'action. Du reste, compte-tenu que la gestion d'un projet FSE représentait déjà un défi pour nombre d'organisations, ces dernières n'avaient pas souhaité accroître leurs difficultés en réalisant un partenariat dont elles n'avaient pas non plus l'expérience. Mener seule un projet, pour une organisation, paraissait alors plus facile.

Il semble que les coopérations ne se soient pas davantage développées après 2007, du moins des coopérations qui en soient réellement, car les partenariats formels sont, eux, assez nombreux. Pour les associations, un problème évoqué au début de la période était le manque de souplesse des administrations locales, qui rendait difficile la collaboration. Or ce point est toujours d'actualité : alors que les ONG agissent parfois sans interruption, au jour le jour et en s'adaptant aux imprévus, les institutions publiques ont des horaires fixes, des consignes et des règles strictes, un mode de travail rigoureux mais peu flexible⁹⁴⁸. Ces différences de méthode de travail et d'organisation suscitent des incompréhensions et des malentendus fréquents. D'après certains responsables associatifs, le partenariat avec les ONG signifie pour les institutions publiques davantage de travail, et moins d'argent à disposition⁹⁴⁹. A l'inverse, les acteurs plus solides ou de plus grande envergure que les petites ONG considèrent ces dernières comme peu expérimentées, d'où le peu d'enthousiasme pour les partenariats.

Outre les questions de fonctionnement, se posent également celles des actions menées et des connaissances du milieu local. Les ONG, de façon générale, ou les associations de femmes pour les questions qui les concernent, ont une meilleure connaissance de la réalité. Toutefois, en milieu rural les associations du tiers secteur sont encore peu

⁹⁴⁸ Association Kobiety.lodz.pl, Łódź, mai 2008.

⁹⁴⁹ Association B4, Rzeszów, Podkarpackie, mai 2008.

présentes pour initier une réelle action en faveur des femmes. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4 de notre seconde partie et précédemment, les associations de femmes restent l'apanage des grandes villes. Si on en trouve néanmoins dans les petites villes et certains villages, ce sont de très petites structures qui n'agissent pas au-delà de leur commune ou de leur *powiat*.

Qu'en est-il des autres acteurs dont on pourrait attendre la présence ? S'agissant de l'Eglise, son rôle est difficile à évaluer ; l'Eglise ou les associations religieuses n'interviennent pas ou très rarement dans les projets du FSE (auquel cas ces interventions portent sur la priorité consacrée à l'éducation – priorité IX du POKL). Nous n'avons relevé aucun projet du FSE, dans les priorités qui nous intéressent, qui s'adressent aux femmes et qui soient mis en œuvre par des institutions religieuses. Il nous semble que l'Eglise agit davantage comme une « toile de fond » dans le milieu rural que comme un acteur de premier ordre impactant l'emploi féminin. Son intervention s'exprime au niveau national et politique puis à des niveaux plus personnels et individuels où elle est difficilement détectable. Au contraire, au niveau régional ou infrarégional, comme dans les actions du FSE, il n'y a pas d'influence directe, explicite et visible de l'Eglise.

Deux autres acteurs locaux sont absents des projets du FSE localement : les syndicats et les employeurs. L'absence des premiers s'explique par leur faible présence au niveau des entreprises comme au niveau des secteurs, qui a pour conséquence l'absence de coopérations avec l'administration locale de l'emploi. Ces coopérations ne sont pas davantage développées avec les autres porteurs de projet, elles sont même totalement inexistantes dans le cas qui nous intéresse (programmes pour les personnes sans emploi, chômeurs, inactifs ou personnes menacées d'exclusion sociale). A l'inverse, dans le cadre de ses missions traditionnelles le PUP coopère ou du moins échange régulièrement avec des entreprises locales : par exemple en cas de prise en charge du coût d'embauche d'un chômeur, sous la forme d'un emploi subventionné, d'une aide à la création de poste, ou encore de travaux d'intervention, ou bien dans le cas d'un stage. Dans le système FSE, on retrouve ce contact avec des employeurs locaux dans le cadre des stages ou si le projet prévoit un placement en apprentissage. Cependant, comme nous l'avons mentionné dans le cas des PUP, l'imposition de critères d'efficacité d'emploi peut pénaliser le contact entre le bureau du travail et les employeurs, le premier essayant de déplacer la contrainte qu'il subit sur les seconds

en les obligeant à embaucher les stagiaires, ce qui se traduit par un refus des employeurs de coopérer. Dans les autres principaux types de mesures prévus par les projets FSE - formations et aides à la création d'entreprise -, aucune coopération avec les employeurs n'est généralement engagée, le sort des bénéficiaires au-delà du projet ne relevant pas de la responsabilité des porteurs de projet : le projet prépare éventuellement les bénéficiaires à solliciter des employeurs, mais ne les met pas directement en relation. Du reste, la plupart des organisateurs, on l'a vu, se soucient peu de ce qu'il adviendra des participants, c'est-à-dire de « l'après-projet ».

Dans aucune des régions étudiées n'est apparue une forme d'action collective de grande ampleur, disposant d'une grande visibilité, et qui ait pu être citée comme référence ou comme exemple de « bonne pratique » au niveau des instances régionales. Les actions sont si éparpillées et aléatoires en termes de fréquence – sauf dans le cas des bureaux du travail et des centres d'aide sociale – qu'il est difficile d'installer sur le long terme une collaboration approfondie, durable et de grande échelle entre différents acteurs. Le facteur rural renforce la difficulté à établir des partenariats, compte-tenu des difficultés d'accès aux différents intervenants. Par ailleurs, l'échange d'expérience, le partage de compétences ne sont pas encore des méthodes familières. En final, l'action pour les femmes ne peut s'appuyer sur la constitution de réseaux locaux ou de synergies qui augmenterait son efficacité. L'idée de partenariat est insuffisamment ancrée pour lancer, favoriser ou soutenir un quelconque engagement en faveur de l'emploi féminin ou de la politique d'égalité.

CONCLUSION

L'analyse de la mise en œuvre du FSE montre que ce dernier introduit un bouleversement dans le système traditionnel de l'emploi. Ce dernier, initialement représenté par le bureau du travail de chaque *powiat* (le PUP), est désormais constitué d'une multitude d'acteurs, qu'ils soient publics, privés ou non gouvernementaux, suivant en cela une logique d'hybridation des acteurs. Les actions soutenant l'emploi féminin sont donc désormais multiples – de par les types d'acteurs engagés - et plus nombreuses que dans le passé. En même temps, l'analyse montre que ces actions sont conditionnées par la logique propre de chaque acteur, et par la façon dont chacun se saisit du FSE ou le reçoit. Dans le cas des bureaux du travail (PUP) évoqué dans le chapitre précédent, le FSE fournit des ressources permettant d'alléger leur mode de

fonctionnement traditionnellement rigide, de mettre en œuvre davantage de mesures actives, de trouver des marges de manœuvre face aux contraintes imposées par l'Etat ; mais il est aussi à l'origine de ces contraintes, justement, et donc de cette centralité réaffirmée de l'autorité étatique. Les bureaux du travail, de plus en plus affaiblis financièrement durant la période de programmation 2007-2013, voient leur champ d'action de plus en plus limité. Les centres d'aide sociale en profitent en partie, puisqu'ils interviennent désormais dans le champ de l'emploi, eux aussi, en gérant notamment la clientèle rejetée par les PUP ; c'est également ce que font les autres porteurs de projet, qui localement, comblent différents manques constatés, manques provenant du circuit traditionnel de l'aide à l'emploi, des défaillances des marchés locaux du travail, ou des carences communales en matière de service culturel ou social. Malgré tout, dans tous les cas le facteur financier que représente le FSE est le premier élément orientant le comportement des acteurs. Dans ce cadre, les actions pour les femmes sont tantôt diluées dans les programmes classiques des institutions (PUP, OPS), tantôt font l'objet de comportements opportunistes ou stratégiques ; ces types de comportements dominent la politique d'emploi féminin cofinancée par le FSE. Les porteurs de projet réellement sensibles à la situation des femmes et connaisseurs de cette situation existent, mais sont généralement des petites structures très locales, dont les capacités ne permettent pas d'agir de manière large. De ce fait, la plupart du temps ces petites associations sont confinées dans des actions de faible envergure, de durée restreinte et à montant limité, conçues spécialement pour les espaces ruraux.

L'engagement envers l'emploi des femmes et l'égalité hommes-femmes en tant que règles promues par l'Union européenne est donc très limité. Il l'est d'autant plus que sa traduction prend une allure chiffrée et bureaucratique, encourageant l'idée que ces normes sont illégitimes ou inadaptées au contexte local, et encourageant dans l'ensemble une mise en œuvre dite « de façade ». Quant à l'effet des actions sur les femmes, il est évalué par les acteurs de la mise en œuvre à l'aune d'un ensemble de représentations dont ils font preuve à l'égard de leur clientèle (pour les PUP et les OPS) ou des bénéficiaires de leur projet (s'agissant des autres porteurs de projet). On retrouve cependant systématiquement le clivage entre « actifs » et « passifs », « ceux qui veulent » et « ceux qui ne veulent pas », et donc entre ceux qui sont légitimes et les autres, ces derniers étant perçus comme cherchant à profiter du système. Sur ce

point, le FSE ne modifie pas la tendance, c'est-à-dire le schéma de représentations traditionnelles dans lesquelles les femmes sont incluses.

Du reste, l'évaluation de l'efficacité des projets n'est pas – ou peu – encouragée par le système, et quand elle l'est, elle se traduit par des stratégies de détournement de la contrainte qui biaise l'action du FSE, en ce qu'elle exclut une partie de la population dans le besoin, dont les femmes constituent parfois une part importante (chômeurs de longue durée, inactifs). Par ailleurs, si emploi il y a au-delà des projets, la qualité, la pérennité et la sécurité de ces emplois n'est pas étudiée ; en effet, les projets n'agissent pas au-delà de leur cadre, les organisateurs n'étant pas tenus d'impliquer d'autres acteurs (comme les employeurs), ni de se préoccuper de « l'après-projet ». En l'absence d'action coordonnée à plus grande échelle, c'est-à-dire d'une action collective d'envergure, chaque organisateur agit de manière isolée, répétant les projets sans réellement se soucier du devenir des personnes. Dans ce contexte, rien n'indique donc que les barrières à l'emploi que les femmes rencontrent avant un projet soient levées à l'issue du projet. D'ailleurs, dans les faits les projets ne résolvent pas la situation inégalitaire dont les femmes sont victimes, mais au contraire, ils la reproduisent : le mécanisme de ségrégation horizontale se perpétue clairement à travers le contenu des projets, tandis que les résultats des programmes au niveau national attestent d'un accès à l'emploi toujours plus facile pour les hommes. En somme, si d'après les chiffres le FSE améliore la situation des femmes en général, il ne change rien si on compare cette situation à celle des hommes. Doit-on en conclure que le FSE n'a aucun impact pour les femmes qui en bénéficient ? Pour y répondre, le chapitre suivant s'intéresse à l'évaluation du dispositif, à partir des perceptions des bénéficiaires elles-mêmes.

Chapitre IV : Evaluation des projets du FSE pour les femmes rurales

INTRODUCTION

Après avoir analysé la mise en œuvre des projets FSE et les comportements qu'elle suscite chez les acteurs concernés, qu'il s'agisse des acteurs publics de l'emploi et de l'aide sociale – PUP et OPS – ou des porteurs de projet réalisant des actions sur la base de concours, ce chapitre s'intéresse à l'évaluation de ces actions.

En effet, nous avons vu précédemment que l'organisation des projets est fortement conditionnée par le facteur institutionnel, dans chaque cas, c'est-à-dire par la manière dont les ressources et contraintes fournies par le FSE sont saisies par les acteurs, manière qui dépend de leur logique propre (mode de fonctionnement), de leur capacité financière et de gestion, et le cas échéant, de leur rapport à l'Etat. Dans tous les cas, l'aspect financier est le principal enjeu pour les organisateurs. Quant à l'organisation du système FSE lui-même, elle suscite des comportements tantôt stratégiques – compte-tenu de l'enjeu financier – tantôt de détournement de la contrainte, dans l'objectif d'acquiescer, à chaque fois, des marges de manœuvre. De manière générale, les comportements des acteurs impliqués sont donc rationnels. Ceci se traduit, en matière d'emploi féminin et d'égalité hommes-femmes, par un engagement limité, de façade, car la question est soit engloutie par des problèmes considérés comme beaucoup plus prioritaires (et qui sont d'ordre institutionnel ou social), soit elle est perçue comme tellement évidente qu'elle n'a même pas à être soulevée ; soit, enfin, elle est vécue comme une contrainte bureaucratique supplémentaire imposée d'en haut, et donc totalement inappropriée à la réalité. Certes, certaines structures associatives par exemple se montrent très sensibles à la situation des femmes (plus qu'à la norme européenne d'égalité en tant que telle ; ainsi le terme de *gender mainstreaming* ne fait pas partie du discours des actrices locales, comme des autres acteurs). Cependant ces structures, en milieu rural, sont très localisées, donc de petite taille, et très dispersées, bien que leurs responsables se montrent ambitieuses et dynamiques. Il est encore trop tôt pour parler d'un rôle majeur joué par ces petites structures dans les campagnes, en faveur de l'égalité de genre. Le processus de *social learning* attendu présente sans doute des germes dans les milieux ruraux, mais il est difficile de dire si ces germes vont évoluer et à quel

rythme. A défaut, donc, le processus de conscientisation repose sur les autres acteurs, qui réalisent des actions respectant l'égalité hommes-femmes ou des actions spécifiques pour les femmes, sans s'y montrer particulièrement sensibles, ou pas au-delà de ce que leurs projets exigent.

Malgré tout, ces projets existent en grand nombre et brassent un nombre de femmes conséquent. Quel est donc l'effet de ces projets pour les femmes ? Quelle évaluation peut-on en tirer ? Sont-ils efficaces ou non, et de quelle manière ?

Ce chapitre se fonde sur l'analyse des perceptions des acteurs et des actrices rencontrés, principalement les bénéficiaires des projets mais aussi leurs organisateurs. Ces perceptions sont le reflet de valeurs, de normes culturelles, de représentations de soi et des autres, d'attentes individuelles ou collectives, de manques, etc. C'est le croisement de ces différentes perceptions qui nous permet d'évaluer l'action du FSE, au-delà des résultats chiffrés fournis par le ministère de référence. Cette action s'appréhende à l'aune du diagnostic effectué dans le chapitre IV de la seconde partie, sur la situation des femmes dans les années 1990-2004, et à l'aune des effets attendus des projets ; sachant que les effets attendus des projets consistent à améliorer la situation des femmes dans le cadre national, mais aussi à remplir les objectifs européens en termes de taux d'emploi et d'égalité hommes-femmes.

Nous montrons dans ce chapitre que d'une part, et conformément à la manière dont ils ont été conçus et dont ils sont mis en œuvre [voir les chapitres II et III de cette partie], les programmes du FSE sont en grande majorité des actions « de façade » répondant en apparence aux objectifs européens et nationaux, mais non suivis d'effets lorsqu'on les applique à des cas individuels complexes.

Nous montrons ensuite que derrière des grilles de cibles et de mesures standardisées et uniformes, décrites dans le chapitre I de cette partie, et au-delà de la mise en œuvre des projets par leurs organisateurs, se trouve un ensemble social imbriqué, composé de trajectoires individuelles – celles des bénéficiaires - et de relations sociales défaillantes – entre bénéficiaires et porteurs de projet, bénéficiaires et administrations publiques.

Nous montrons enfin que lorsqu'on croise cet ensemble social à la question des relations de genre et à des marchés du travail en perpétuelle évolution, on constate que l'inefficacité du FSE contribue finalement à maintenir ces relations en l'état ainsi que le modèle patriarcal de la famille, sur lequel elles sont fondées ; qu'elle

contribue, également, à souligner le manque de cohérence des différentes politiques publiques en jeu pour permettre aux femmes de travailler ; et qu'enfin, elle intervient en connivence avec la dérégulation et la flexibilisation accélérées des marchés du travail, sans sécurisation aucune.

La première partie de ce chapitre revient sur le manque d'effet concret du FSE, qui lui confère ce caractère « de façade » (I). La seconde partie aborde la défaillance des relations sociales que met en exergue l'intervention du FSE (II). Enfin, la troisième et dernière partie évoque les conséquences de l'intervention du FSE sur les relations de genre, dans le cadre du manque de cohésion des politiques publiques et tandis que les marchés du travail favorisent instabilité et précarité (III).

1. DES ACTIONS DE FAÇADE AU RESULTAT INCERTAIN

Alors que les bénéficiaires des projets manifestent toutes un souhait et un besoin de travailler, l'indisponibilité de l'emploi (surtout en milieu rural), résultat de la dégradation des marchés du travail locaux, ainsi que l'insuffisance des projets en termes de qualification et d'expérience, aboutissent à un maintien des participantes dans leur situation initiale : une situation de non-emploi. Malgré l'absence d'effet structurel des projets, cependant, un bénéfice existe pour les femmes qui vivent leur situation personnelle comme une exclusion sociale, lorsque celle-ci consiste à rester chez soi, à s'occuper des tâches domestiques et éventuellement à élever ses enfants. Les effets à long terme de ces bénéfices individuels sont néanmoins difficilement prédictibles.

1.1. L'indisponibilité de l'emploi en milieu rural

Le système du FSE dans l'ensemble donne l'apparence d'être bien en marche : les projets sont organisés de façon rigoureuse, précise et généralement satisfaisante. Les taux publiés par les rapports d'évaluation affichent une tendance positive : l'efficacité d'emploi, mesurée dans les six mois suivant le projet dans les rapports, s'est accrue entre 2009 et 2011 pour les personnes initialement sans emploi. En effet, elle est passée de 43% à 49% de l'ensemble des participants⁹⁵⁰. En 2009, 18% des

⁹⁵⁰ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2012, p.1.

participants aux projets du FSE ont créé leur propre entreprise et disposaient donc d'un emploi dans les six mois suivant le projet ; en 2011, ce taux s'élevait à 22%⁹⁵¹.

Ces indicateurs à la hausse sont loin de la réalité vécue par les acteurs, et qui plus est par des personnes vivant sans emploi dans des milieux ruraux, et notamment quand ce sont des femmes.

Si les projets FSE font miroiter à celles-ci l'obtention plus rapide d'un emploi et la possibilité de convaincre les employeurs, toutes constatent que l'emploi n'est plus disponible, et que les places sont désormais très limitées en milieu rural. Les marchés du travail locaux sont donc trop étroits pour absorber la masse de bénéficiaires formée par les projets FSE et qui attendent un emploi. Les organisateurs des projets, eux-mêmes, reconnaissent qu'à l'issue de leurs actions, il ne faut pas s'attendre à des effets spectaculaires.

1.1.1. L'illusion de l'emploi

Pour la plupart des femmes, la motivation première poussant à participer à un projet cofinancé par le FSE est celle de pouvoir trouver plus facilement du travail. Une manière de témoigner des difficultés à y accéder et éventuellement, après de longues phases de recherche. Quelques exemples dans les régions Podkarpackie et Zachodniopomorskie :

[P-22, 33 ans, Turze Pole, gmina Brzozów] « J'ai pensé que peut-être ... Que je trouverai plus rapidement un travail, dans un magasin même. A la caisse, on trouve toujours plus rapidement quelque chose ».

[P-31, 32 ans, Długie, gmina Zarszyn] « Peut-être que j'obtiendrai un travail plus rapidement. Parce qu'avant je n'avais pas ces cours, seulement une éducation professionnelle, ce n'est pas beaucoup. Et en plus [les employeurs] regardent si avant on a eu un travail stable, et chez moi ce n'était pas le cas, seulement des emplois intermittents, pendant des années ».

[Z-10, 33 ans, Krępa, gmina Bobolice] « Si peut-être je fais cette formation, ce cours, alors peut-être que je trouverai plus facilement du travail. C'est la raison première, obtenir un travail ».

Dans ce cadre, le projet est perçu comme un moyen d'augmenter ses compétences et ses qualifications professionnelles, et c'est de cette manière que l'accès à l'emploi sera facilité. En effet, le projet apparaît comme une solution à ce que la plupart des interlocutrices perçoivent comme leur principale barrière à l'emploi : leur niveau d'éducation faible, obsolète ou bien ne correspondant plus aux besoins du marché du travail. De nombreuses femmes suivent ainsi des cours dans des domaines différents

⁹⁵¹ Ibid, p.1.

de leur formation initiale, compte-tenu que celle-ci ne leur a pas permis de trouver du travail (cas des jeunes filles ou des femmes ayant un niveau d'éducation supérieure, par exemple), ou ne le leur permet plus (femmes plus âgées), tandis que d'autres n'ont qu'un niveau d'instruction élémentaire et misent donc sur le projet pour corriger un peu cette situation. Dans tous les cas, le besoin « d'apprendre quelque chose » vise à compenser un niveau éducatif jugé inadéquat :

[P-12, 32 ans, niveau d'éducation supérieure] « C'était, en somme, pour augmenter mes qualifications, avoir une expérience plus grande car il y aura là des cours sur des professions. Alors c'est toujours un point important pour un entretien avec un employeur ».

[L-7, 42 ans, niveau d'éducation secondaire général] « Nous avons le temps. Peut-être pour apprendre quelque chose de nouveau, augmenter un peu, ou bien changer nos compétences. On en tire toujours quelque chose, on apprend quelque chose de nouveau ».

[Z-12, 34 ans, niveau d'éducation élémentaire] « Moi je n'ai que le niveau élémentaire. [Avec le projet] On peut toujours acquérir une expérience. Alors que sinon je resterais à la maison, je suppose, je ne ferais rien ».

L'impact positif du projet sur le niveau d'éducation ou de qualifications professionnelles, tel qu'il est perçu par les bénéficiaires, permet à leurs yeux de compenser la faible légitimité dont elles se sentent victimes auprès des employeurs. Ici, cette légitimité est donc liée à leur manque de compétences et d'expérience professionnelle. La participation à un projet, dans le cadre duquel elles auront suivi une formation, un cours, un stage, est vue comme une preuve d'activité, d'engagement, de motivation envers le travail, à l'opposé de la passivité que pourraient leur reprocher les employeurs au moment des recrutements :

[P-28, 44 ans, niveau d'éducation secondaire professionnel] « J'espère que ce cours me permettra de trouver du travail, justement, que même quand j'aurai un entretien de recrutement avec un employeur, et qu'il demandera ce que j'ai fait pendant cette période car depuis deux ans je suis enregistrée au bureau du travail, alors désormais je peux dire que j'ai fait ce cours. Je me suis levée le matin, j'ai participé, je suis allée au bout, j'ai réussi. Je n'ai pas été inactive, n'est-ce pas ? ».

[L-23, 22 ans, niveau d'éducation secondaire général] « Un employeur regarde si tu n'es pas restée à ne rien faire, si tu as fait quelque chose ».

Dans ce cadre intervient ce que l'on pourrait nommer une « rhétorique du certificat », c'est-à-dire un discours de confiance suscité par le document remis en fin de projet aux bénéficiaires, qui atteste de leur participation à telle formation ou à tel cours et qui fait donc office de diplôme. Dans les propos des bénéficiaires, ce document apparaît comme un sésame pour l'emploi. On le retrouve chez toutes les femmes, quel que soit leur profil, quelle que soit la région :

[P-22, 33 ans, niveau d'éducation secondaire professionnel] « [Sans le projet] Je chercherais du travail mais sans cela, certainement que je n'en trouverais pas. Car là au moins j'ai un document [certificat], comme quoi j'ai fait un cours... ».

[L-32, 42 ans, niveau d'éducation professionnel] « En ce moment je ne cherche pas de travail. Mais si je le devais, tout simplement j'ai ce certificat, comme quoi j'ai fini ce cours, et ce sont plus de possibilités justement pour trouver un travail ».

[L-16, 26 ans, niveau d'éducation supérieur] « Nous nous réjouissons car nous obtiendrons un certificat. C'est un plus. [...] Et c'est toujours considéré autrement par l'employeur ».

[Z-14, 32 ans, niveau d'éducation professionnel] « C'est une trace [utile] pour aller au travail. Il faut avoir un document. Je peux avoir les capacités, si on ne l'a pas par écrit, alors [les employeurs] ne voudront pas embaucher ».

Les projets donnent ainsi l'illusion de pouvoir acquérir plus facilement un travail, par la hausse des qualifications qu'ils promettent, qui plus est attestées par un certificat. Cependant, le certificat ne résout pas le problème structurel de la disponibilité de l'emploi. En effet, dans les milieux ruraux des trois régions visitées, le discours est le même : l'emploi n'existe pas ou plutôt, n'existe plus. Les transformations des années 1990 ont totalement laminé les entreprises qui existaient auparavant, suscitant parfois une forme de nostalgie des temps anciens chez les interlocutrices.

1.1.2. La dégradation des marchés locaux du travail : du plein emploi à l'emploi au compte-goutte

Cette nostalgie s'exprime à travers le regret du plein emploi qui était en vigueur avant 1989. On le rencontre assez fréquemment lorsqu'il s'agit d'évoquer la situation actuelle :

Dans la région Łódzkie :

[L-9, 31 ans, Będzelin, gmina Koluszki] « Avant nous avions nos entreprises, comme on dit, des entreprises d'Etat. Les gens avaient du travail. Tandis qu'aujourd'hui tout a été liquidé, car tout ce qui est de l'Ouest c'est meilleur. Alors l'Ouest s'étend sur nous ».

Dans la région Podkarpackie :

[P-27, 40 ans, Posada Zarszyńska, gmina Zarszyn] « Avant, il y en avait du travail. De mon temps encore, quand l'allais à l'école, on pouvait trouver du travail où l'on voulait. Mais aujourd'hui non, ce n'est plus le cas ».

Dans chaque région, pour qualifier l'évolution du travail en général, les femmes évoquent des cas concrets de faillites de grandes entreprises locales et de licenciements collectifs : ainsi dans la région Podkarpackie, on évoque la firme Koronki de Brzozów (grand producteur de dentelle qui employait beaucoup de femmes du *powiat*, fermé définitivement en janvier 2010), l'usine de verre de Krosno (*Huta Szkła*), la firme Zelmer à Rzeszów (matériel électroménager), la firme WSK-Rzeszów (fabricant de composants aluminium et d'acier), ou encore l'entreprise Autosan à Sanok (fabrication d'autobus).

Dans la région Zachodniopomorskie, les principaux employeurs en milieu rural étaient les fermes d'Etat (PGR). Celles-ci sont évoquées, mais sans nostalgie. On préfère citer d'autres établissements ou usines locales. Dans la commune de Maszewo, par exemple, les femmes racontent qu'il existait auparavant un établissement de chimie, un producteur de fenêtres et de portes, et une usine de condiments :

[Z-5, 39 ans, gmina Maszewo] « [Dans l'usine de condiments] Là aussi pas mal de femmes y travaillaient. Et maintenant, plus rien ne s'y passe. Plus rien du tout. Tout est là, tout se dégrade. [...] Ils ont tout liquidé ».

Dans la région Łódzkie, c'est l'industrie textile qui reste la référence, puisqu'elle était le fleuron de la région :

L-35 est couturière de profession. Elle évoque l'établissement dans lequel elle a fait son apprentissage professionnel, situé à Wieluń. Cet établissement a fermé depuis : [L-35, 32 ans, gmina Pańków] « C'était un grand établissement, l'établissement où tu allais à l'école et tu y allais en apprentissage. Et après, tu avais tout naturellement du travail. Et c'était un travail avec une seule rotation. C'était de sept heures à quinze heures. C'était humain [...]. J'y ai travaillé pendant un an, mais après l'établissement a éclaté. Il y avait beaucoup de gens ».

Dans cette région, toutefois, la nostalgie de l'industrie textile s'exprime aussi par rapport au début des années 1990 : dans les premières années de transformation, en effet, le marché local du travail dans ce domaine a connu un boom lié à l'explosion du secteur privé, suite à la chute des grandes usines. Une masse de petits ateliers a proliféré. Si les conditions de travail n'y étaient alors pas évidentes, dans l'esprit de la population locale, l'emploi au moins était garanti, et les salaires relativement généreux :

[L-7, 42 ans, Będzelin, gmina Koluszki] « [Les années 1990] C'était des années où les couturières gagnaient vraiment beaucoup d'argent. Mais aujourd'hui tout est tombé, et même ces couturières... Quand elles gagnent 1500 zlotys et restent assises douze heures par jour... ».

[L-12, 38 ans, gmina Tuszyn] « Vous savez, avant [dans les années 1990] c'était une époque où dans le privé, cela payait d'aller travailler. Car les salaires étaient vraiment élevés. Particulièrement dans ces ateliers de couture, là les couturières gagnaient plus qu'un maçon, vraiment. Et après quand c'est parti, ce fut la fin ».

En outre, un marché de gros s'est mis en place durant ces années à la sortie Est de Łódź, dans les villes de Tuszyn et de Rzgów, marché dans lequel venaient s'approvisionner des acheteurs russes ou ukrainiens. Par la suite, la fermeture des frontières orientales de la Pologne, imposée par l'adhésion du pays à l'Union européenne, a causé la chute de ce nouveau marché, ce que la population locale accepte difficilement :

[L-6, 35 ans, Będzelin, gmina Koluszki] « Les Russes et les Ukrainiens venaient ici, dans les bazars, ils s'achetaient des choses, ils repartaient et ils vendaient là-bas, et les deux parties étaient satisfaites.

Et ensuite ils ont ouvert à la Chine, et ça a été fini. [...] Les gens commandaient, conduisaient des firmes de deux personnes et ils gagnaient. Mais l'Union a introduit des limites et voilà. Un investisseur arrive de l'ouest, de France par exemple comme Carrefour, et ils reçoivent des escomptes, ils sont allégés d'impôts. Et ceux qui conduisent des petites firmes, des petits magasins, ils doivent payer des cotisations au ZUS ».

[L-39, 61 ans, Głuchów, gmina Tuszyn] « Avant les gens venaient, il y avait un marché, les frontières [à l'est] étaient ouvertes, il y avait plus de marchandises aussi. [...] Les vêtements étaient produits en masse [...]. Et aujourd'hui c'est de pire en pire ».

De nos jours, les trois bazars en question situés à Rzgów et à Tuszyn fonctionnent toujours, mais de manière beaucoup plus réduite, et ne fournissent quasiment plus d'emplois à la population locale.

Dès lors, lorsqu'on demande aux femmes où se trouve l'emploi, on constate que celui-ci est disponible au compte-goutte. Les établissements sont peu nombreux et n'offrent ponctuellement qu'une place ou deux, pas davantage, car l'essentiel des entreprises est de petite voire de très petite taille, et se situe dans les villes les plus proches. Dans la région Podkarpackie, on cite comme employeurs potentiels pour les femmes les offices municipaux, les quelques magasins, restaurants, supermarchés, écoles présents, ou encore l'hôpital (dans le cas de Brzozów). En Zachodniopomorskie, le marché semble encore plus restreint, en particulier dans la zone Centre et Est de la région. Ainsi par exemple, les femmes du village de Krosino, situé à cinquante kilomètres au sud de Koszalin, expliquent qu'il n'existe dans le village que deux épiceries, une école élémentaire et une scierie, cette dernière employant surtout des hommes. Les possibilités d'emploi les plus proches se situent dans la ville de Barwice (à quinze kilomètres), qui dispose d'un supermarché, puis dans celle de Szczecinek, à quarante kilomètres, et enfin à Koszalin. De manière générale, outre les écoles, les épiceries de village ou encore les maisons de retraite, les établissements les plus souvent cités sont les conserveries de poisson et les menuiseries ou scieries, la région étant peuplée en grande partie de forêts. Les emplois saisonniers liés au tourisme, autour des lacs ou sur le littoral, liés à l'agriculture ou au travail du bois, sont également une opportunité d'emploi, de même que le travail temporaire à l'étranger. Dans la région de Łódź, enfin, et principalement dans sa partie Est, ce sont désormais surtout les centres commerciaux et les centres logistiques qui attirent les populations rurales, mais pour les femmes, les petits ateliers de couture sont encore régulièrement sources d'embauche.

En final, s'agissant du travail, toutes les femmes s'accordent sur le fait qu'il est difficile d'en trouver dans leur environnement, et d'autant plus pour elles. La situation est perçue comme plus facile pour les hommes, qui peuvent toujours trouver un emploi temporaire ou saisonnier, en premier lieu dans la construction.

Face aux carences locales en matière d'emploi (qui se conjugue à la faible mobilité des femmes), les projets FSE n'ont pas de réponse. Le nombre de personnes formées paraît démesuré par rapport aux capacités d'absorption des marchés locaux. Pour les femmes vivant dans des espaces isolés, le certificat obtenu ne sert à rien, s'il n'y a nulle part où solliciter et trouver un emploi. Cette illusion d'emploi créée par les projets est d'ailleurs reconnue par les organisateurs eux-mêmes.

1.1.3. L'inefficacité des projets reconnue par leurs organisateurs

Les organisateurs des projets FSE eux-mêmes reconnaissent qu'en matière professionnelle, leurs actions n'ont pas d'effet immédiat, du fait, principalement, des limites du marché du travail local. Les propos suivants montrent que de nombreux organisateurs sont conscients de l'absence d'effet potentiel des projets :

« Certainement il n'y a pas toujours un effet visible immédiatement. Car s'attendre à ce que les chômeurs, tout de suite après la fin du projet, trouvent du travail, je crois que c'est tout simplement naïf. Les effets parfois arrivent après un certain temps [...]. Ce sont des processus de longue durée »⁹⁵².

« La gmina s'est toujours efforcée et s'efforcera toujours d'aider les gens d'une manière ou d'une autre, si ces personnes ne trouvent pas d'emploi. Cependant il ne faut pas compter que 100% travailleront tout de suite, car cela n'est pas possible, dans la réalité dans laquelle nous fonctionnons ici. [...] Nous ne pouvons pas faire non plus un projet pour vingt millions de zlotys, incluant sept cent chômeurs, c'est-à-dire tous, car il n'y a pas autant d'emplois sur notre marché du travail »⁹⁵³.

Sur ce point, une différence doit être établie entre les porteurs de projet offrant pour l'essentiel des formations, avec éventuellement des stages et une initiation à la création d'entreprise, et ceux qui se concentrent sur cette dernière forme d'action. Ces derniers sont par exemple des agences de développement régional, des incubateurs, ou des associations ou firmes soutenant le développement économique dans leur région. Leur opinion renvoie au consensus général qui existe autour de l'auto-entrepreneuriat, en ce qu'il promeut un individu actif, faisant preuve d'initiative et d'auto-prise en charge, et qu'il permet de créer physiquement des emplois, diminuant ainsi le nombre de chômeurs et de travailleurs informels. La création d'entreprise, encouragée par les pouvoirs publics et dont l'engouement dans

⁹⁵² Przedsiębiorstwo Organizacji Wdrożeń AYA spółka z. o.o., Koszalin, Zachodniopomorskie, 4 mai 2011.

⁹⁵³ Commune de Kalisz Pomorski, Zachodniopomorskie, 5 mai 2011.

la société remonte au début des années 1990, reste donc considérée comme l'une des formes actives d'emploi les plus pertinentes pour combler les défauts du marché du travail (absence d'emploi et travail au noir), et les fonds du FSE permettent d'appuyer cette opinion. A l'inverse, chez les organisateurs soutenant la création d'entreprise règne l'idée selon laquelle les projets de formation pure sont inefficaces et absorbent inutilement des fonds, car ils ne débouchent pas sur un emploi concret. Les propos suivants, relevés dans la région Zachodniopomorskie, en sont un reflet :

« Moi je considère que les projets de formation, qui ont pour but la formation des personnes des espaces ruraux, vraiment n'engendrent aucun effet. [...] Je serais pour qu'on impose des projets qui physiquement donnent un emploi, permettent d'ouvrir une firme, et pas ces formations « molles » [...]. Pour moi c'est de l'argent jeté par les fenêtres. Cela a des effets « mous », oui, la personne se motive, mais c'est une personne sur dix. Alors que si on donne du travail à toutes ces personnes pendant un an, je pense que beaucoup plus de personnes trouveront un emploi plus tard »⁹⁵⁴.

Ces propos rejoignent un discours également assez répandu dans la société polonaise, notamment dans sa frange la plus éduquée, selon lequel les fonds du FSE seraient « jetés par les fenêtres », car essentiellement axés sur des actions « molles » ; sauf pour la création d'entreprise, donc, parce que celle-ci, à l'instar des investissements durs, a des effets visibles et immédiats.

Dans les projets portant sur la création d'entreprise, l'existence des firmes est soutenue pendant un an encore après leur établissement par une aide financière, ce qui est perçu comme une garantie supplémentaire de l'efficacité de ces projets. Au-delà d'un an, toutefois, le porteur de projet n'a plus à s'inquiéter de la firme créée avec les fonds du FSE, et les bénéficiaires, tout comme dans les projets de formation, « repartent dans la nature ». Comme l'indique un organisateur spécialisé dans l'aide à l'auto-entrepreneuriat : « On lui a montré la voie. Mais après, c'est son affaire »⁹⁵⁵. Suivant la proximité de ceux-ci avec le porteur de projet, ce dernier sait plus ou moins ce que sont devenus les participant(e)s.

D'après un rapport publié en 2013, les firmes créées avec les fonds du FSE auraient une durabilité plus élevée que celles créées par des personnes physiques avec d'autres moyens. En 2012, 76% des firmes créées un an auparavant sans les fonds du FSE existent encore⁹⁵⁶, tandis que le taux de survie des firmes créées à la même époque

⁹⁵⁴ Środkowopomorska Rada Naczelnej Organizacji Technicznej (NOT), Koszalin, Zachodniopomorskie, 15 avril 2011.

⁹⁵⁵ Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Powiatu Sławieńskiego / Powiatowy Inkubator Przedsiębiorczości, Sławno, Zachodniopomorskie, 4 mai 2011.

⁹⁵⁶ GUS. *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2007–2011* [Conditions de formation et de fonctionnement et perspectives de développement des entreprises polonaises établies dans les années 2007-2011], Varsovie, 2013, p.46.

dans le cadre des projets du FSE est de 83%⁹⁵⁷. Concernant ces dernières, toutefois, leur survie s'amointrit au-delà d'un an, ce que ne mesurent pas les porteurs de projet : en effet, si 99% des entreprises créées avec les subventions du FSE fonctionnent encore six mois après le projet, ce taux descend à 79% lorsque dix-huit mois se sont écoulés, et à 60% lorsque que le projet est achevé depuis trente mois⁹⁵⁸.

Les projets du FSE donnent l'espoir aux femmes qui y participent de trouver du travail plus rapidement, parce qu'elles augmentent leurs qualifications professionnelles et disposent ensuite d'un certificat censé convaincre les employeurs. Cependant le marché local du travail est loin de pouvoir répondre à cette illusion d'emploi. Une partie de la population polonaise reconnaît volontiers que les projets qui ne débouchent pas sur une création d'entreprise n'ont d'ailleurs aucune utilité, dans le sens où il n'y a pas assez d'emplois pour absorber les populations formées. Cette constatation concernant l'absence d'emploi est d'autant plus vraie lorsqu'elle s'applique au milieu rural. Les femmes vivant dans des milieux isolés ont peu de chances d'y accéder. Donc en termes d'efficacité d'emploi, les projets FSE pour elles n'ont effectivement pas d'impact.

Qui plus est, quand bien même l'emploi serait disponible - si l'adéquation offre/demande était à peu près garantie sur le marché du travail local -, les projets du FSE sont trop courts et pas assez approfondis pour être valables aux yeux des employeurs. Organismes comme bénéficiaires constatent que les projets sont insuffisants par rapport aux besoins locaux.

1.2. Insuffisances des projets par rapport aux besoins locaux

Ces insuffisances, relatives à la durée trop courte des programmes et à leur irrégularité, signifient aussi manque d'approfondissement et de pratique. Les projets ne constituent pas non plus une expérience professionnelle, laquelle est requise des employeurs, ce qui pénalise notamment les jeunes femmes. Malgré leur grande attractivité, ils peuvent au mieux susciter une « mise en mouvement », mais ont peu de chances d'être efficaces en termes d'emploi.

⁹⁵⁷ Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., 2013, p.132.

⁹⁵⁸ Ibid, p.131.

1.2.1. Le manque de continuité des actions

Le problème de la durée réduite et de l'irrégularité des programmes est mal vécu par certains porteurs de projet eux-mêmes, particulièrement les petites structures telles que les associations locales : le type de projet envisageable pour elles est souvent restreint en montant de fonds et en temps, et limité aux projets destinés à revitaliser les espaces ruraux, qui durent entre trois et six mois, et dont les concours sont ouverts plus rarement que dans d'autres priorités d'action. Pour les petites structures, cette contrainte empêche la continuité des actions, la fin du projet signifiant l'arrêt brutal d'activités tout juste initiées. Entre les projets, les associations doivent « tenir », tenter de poursuivre ce qui a été réalisé avant. En final, les projets FSE sont pour ces structures une opportunité frustrante, du fait de l'impossibilité de poursuivre le travail initié, ce qui engendre aussi un sentiment d'impuissance. Les propos suivants relevés à Maszewo et Krosino (Zachodniopomorskie) témoignent de ce conflit entre des actions dont le *tempo* est rapide, bref et d'envergure limitée, et l'évolution de l'environnement local qui nécessite un investissement plus intense, sur un temps long et continu :

La responsable de l'association MIG de Maszewo :

« Notre potentiel technique est faible pour solliciter plus de fonds. Dans les deux premiers projets, le budget était de 50.000 zlotys. Cela se passe sur un temps court. Après ça s'arrête. Mais les gens demandaient : qu'est-ce qu'il y aura après ? Les gens voulaient continuer [...].

Le projet [le quatrième de l'association] s'est achevé et alors nous avons eu un trou. Alors nous n'avions plus aucune ressource de l'extérieur, aucune subvention de l'Office communal ou du FSE. Nous avons fonctionné avec les cotisations personnelles de chacun, ce qui était maigre. [...] La seule chance de maintenir de telles formes d'association [comme la nôtre] dans les espaces ruraux ce sont seulement et exclusivement les subventions de l'extérieur [...].

J'ai réuni les femmes et j'avais préparé une proposition : nous couvrons les coûts du local et vous vous occupez des animations ici. Alors, deux fois par semaine elles sont venues avec leurs enfants pour continuer les activités des projets, pendant un an, mais sans subvention du FSE, et seulement pour les enfants. Il fallait initier quelque chose pour que quelque chose commence à fonctionner de lui-même »⁹⁵⁹.

La responsable de l'association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques, à Krosino :

« Je pense que [réaliser] un tel travail pendant six mois n'est pas suffisant. Quand on demande des petites subventions qui sont de 50.000 zlotys pour six mois, ça veut dire que c'est moins de 10.000 [zlotys] par mois. Vraiment on ne peut pas faire beaucoup avec cet argent. Car il ne sert pas seulement pour les femmes, mais aussi pour la personne qui va diriger le projet. Il faut aussi assurer le matériel, car comme on le sait, il y a beaucoup de papiers à faire. [...] Je pense que si ce projet durait plus de six mois, disons un an, de telles actions comme celles que nous leur proposons apporteraient de plus grands effets »⁹⁶⁰.

⁹⁵⁹ Maszewska Inicjatywa Gospodarcza (MIG) [Initiative économique de Maszewo], Maszewo, Zachodniopomorskie, 28 mars 2011.

⁹⁶⁰ Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych [Association pour le développement de l'instruction et des initiatives socioéconomiques], Krosino, Zachodniopomorskie, 1^{er} avril 2011.

D'une manière générale, de nombreux organisateurs considèrent que la durée réduite des projets ne permet pas de garantir une efficacité sur le long terme et d'agir réellement sur le marché du travail local :

Le responsable de l'association pour le développement du powiat sławieński (Sławno, Zachodniopomorskie) :

« Le pire c'est que les projets européens commencent et se terminent. Et on ne peut pas planifier ce genre d'action sur une durée plus longue, de façon stable. [...] Nous recevons de l'argent, par exemple pour soixante personnes, et en principe si le projet est bon, il devrait être fait tout le temps [...]. Nous, nous n'avons que quarante-cinq personnes qui ont trouvé du travail en l'espace d'un an. Or dans le *powiat* actuellement il y a quatre mille cinq cents chômeurs. Les femmes d'agriculteurs, c'est-à-dire celles qui ne peuvent pas être au chômage mais qui ne travaillent pas, il y en a environ deux mille. De ces quatre mille cinq cents [chômeurs], peut-être 55-60% ce sont des femmes. Alors j'estime que dans notre powiat environ quatre mille femmes ne travaillent pas »⁹⁶¹.

Les projets sont de durée trop courte pour avoir un impact réel, de l'avis de tous, même si comme le pensent certains, ils peuvent initier un changement, une « mise en mouvement ». Ce qui suppose que les bénéficiaires auront à cumuler les projets pour que cela soit efficace, ou devront se débrouiller par eux-mêmes. Si les grandes organisations peuvent facilement organiser plusieurs projets simultanément ou renouveler un projet déjà réalisé, pour les petites structures locales ceci est plus difficile, et pénalisant pour la population qui en bénéficie. Dans les exemples de Maszewo et de Krosino, les bénéficiaires rencontrées n'auraient pas la possibilité de se rendre dans des villes plus grandes pour suivre d'autres projets. Ceux organisés par les associations citées sont leur unique opportunité. Or ces projets ne peuvent avoir de suivi dans le temps et sont entrecoupés de plusieurs mois d'attente, donc ces femmes ne peuvent bénéficier de programmes approfondis. La ruralité et l'isolement des territoires rendent déjà difficile l'accès des femmes à l'emploi, mais ils conditionnent aussi la qualité du soutien offert.

1.2.2. Le manque de pratique et d'expérience

Deux autres types d'insuffisances rendent les projets FSE sans effet pour les femmes, lorsqu'il s'agit de formations : le manque de pratique (dans certains cas), et surtout le manque d'expérience dans le domaine choisi.

Le manque de pratique est dénoncé notamment par les femmes ayant suivi des projets système dans les institutions publiques, bureaux du travail (PUP) et centres d'aide sociale (OPS). Ainsi par exemple, les jeunes femmes rencontrées à Brzozów

⁹⁶¹ Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Powiatu Sławieńskiego / Powiatowy Inkubator Przedsiębiorczości, Sławno, Zachodniopomorskie, 4 mai 2011.

(Podkarpackie) témoignent de l'insuffisance du cours de caisse fiscale suivi dans le PUP, comme le souligne ce propos :

[P-23, 23 ans, niveau d'éducation secondaire général, Blizne, gmina *Jasienica Rosielna*] « Il n'y a eu qu'un seul jour [de formation], et c'était beaucoup de théorie. Mais pour la pratique ce n'était qu'une demi-heure et trois personnes sur une caisse. [...] En apparence nous avons ce petit papier [le certificat], mais c'est seulement ça, on a un papier [...]. Mais si on me donnait aujourd'hui une caisse fiscale, je ne parviendrais pas à m'en servir ».

Une femme ayant suivi un cours de cuisine dans le GOPS de Zarszyn (Podkarpackie) témoigne des obstacles auxquels peuvent se heurter des personnes ayant un faible niveau éducatif après avoir suivi un projet. Le projet est loin de compenser le manque de qualifications, les employeurs locaux préférant des personnes au niveau plus élevé :

[P-31, 32 ans, niveau d'éducation professionnel de base, Długie, gmina Zarszyn] « La femme [au PUP] m'a demandé : « avez-vous une expérience dans le commerce ? » J'ai répondu que non, mais que « Je dois essayer car je suis allée à ce cours ». Mais s'il y avait une offre c'était écrit « Avec expérience ». J'ai envoyé des demandes dans un centre commercial, à Sanok. Mais rien, ils ne m'ont pas rappelée [...]. Une amie a fait il y a deux ans le cours « vendeur – magasinier », l'année dernière elle y est allée aussi [à un cours] et elle n'a pas non plus trouvé de travail. Car elle est seulement de niveau élémentaire, car elle a eu des enfants. Elle a le même âge que moi. [...] Il y a tellement de volontaires, et ils choisissent les meilleurs. Et seulement en avril dernier elle a trouvé, à Krosno, dans un petit magasin de légumes ».

Ces jeunes femmes se sentent d'autant plus pénalisées que le manque d'expérience professionnelle est une barrière pour elles comme pour les jeunes en général. Qu'elles aient fait des études ou non, dans l'ensemble les jeunes filles disent se heurter aux exigences des employeurs concernant l'acquisition préalable d'une expérience professionnelle. Celle-ci prend par exemple la forme d'un stage rémunéré par le bureau du travail. De ce fait, les stages sont considérés par les jeunes comme une passerelle vers l'emploi, la plupart du temps. Toutefois, aux dires de certaines jeunes femmes rencontrées, les stages proposés aux jeunes par les PUP sont de durée trop courte, donc jugée insuffisante par les employeurs, et se situent parfois dans des domaines déconnectés de leur formation initiale. Par ailleurs, malgré l'importance que les jeunes lui accordent (dans l'idée que sans stage, trouver du travail serait encore plus difficile), elles reconnaissent qu'un stage ne débouche pas automatiquement sur un emploi. Au contraire, les employeurs préféreraient parfois prendre successivement des stagiaires plutôt que d'embaucher :

[P-21, 22 ans, niveau d'éducation supérieur] « Seulement ce serait bien si ces stages donnaient aussi la possibilité d'un emploi, déjà, dans le lieu où on a fait le stage, où on a déjà fait une sorte d'apprentissage. Mais c'est difficile. Les employeurs ne veulent pas embaucher les stagiaires, ils veulent seulement profiter de cette possibilité de prendre quelqu'un en stage, et après le stage ils se séparent des stagiaires, ils ne veulent pas embaucher ».

Trouver du travail sans stage est difficile pour les jeunes femmes, même si le stage est loin de garantir automatiquement l'accès à l'emploi. Cependant l'obtention d'un stage correspondant à leur situation ou aux attentes des employeurs est perçue comme étant de plus en plus difficile par les jeunes. En l'absence d'expérience de stage ou suite à un stage n'ayant pas débouché sur un emploi, un projet cofinancé par le FSE apparaîtra comme un moyen d'acquérir une expérience ou d'éviter la déqualification due à une période sans emploi trop longue. Eventuellement, dans certains projets la bénéficiaire aura l'occasion de faire un stage, même si souvent ces stages ne sont disponibles que pour une partie des participants, et que seuls quelques-uns, donc, remportent cette possibilité. Les formations, elles, peuvent s'avérer insuffisantes en pratique et dans tous les cas, elles ne compensent pas l'expérience acquise directement en entreprise.

L'insuffisance des projets face aux besoins et exigences des employeurs, mais aussi des bénéficiaires elles-mêmes, combinée au manque d'emplois disponibles, fait que les programmes du FSE sont principalement des actions de façade donnant l'illusion aux personnes qui les suivent d'avoir acquis des qualifications ou de pouvoir trouver un emploi. Deux autres éléments renforcent ce trait : le retour à la situation initiale des bénéficiaires, une fois le projet achevé, et le phénomène de multiplication de projets.

1.3. Retour aux situations initiales et multiplication des projets

La plupart des bénéficiaires rencontrées, à l'issue des projets, en sont revenues à leur point de départ ; en termes d'emploi, donc, le projet FSE n'a effectivement servi à rien. Les propos de plusieurs de nos interlocutrices, ayant achevé leur projet ou étant sur le point de l'achever et étant de profils divers, sont sans appel :

[L-15, 25 ans, vit dans une commune rurale près de Łódź] « Notre situation revient à celle d'avant, avant ce stage, c'est-à-dire, nous n'avons aucun travail. [...] Tout simplement [nous faisons] un stage pour rebondir et après le stage chacune retourne là où elle était ».

[L-10, 32 ans, Będzelin, gmina Koluszki] « Quoi dire ? Certainement cela nous aurait réussi si nous étions au travail. Car nous savons comment allumer un ordinateur, faire des factures. Et en ce moment... Rien ».

[P-20, 38 ans, Malinówka, gmina Haczów] « [Ce que le projet a donné au moment présent] Vous savez, pour l'instant cela ne change rien car je n'avais pas de travail, et je n'en ai toujours pas. Alors pour l'instant rien ».

[Z-12, 34 ans, gmina Grzmiąca] « Actuellement ? Je suis à la maison. Il n'y a pas de travail à Grzmiąca. Moi je pourrais travailler dans un magasin, car j'ai fait le cours de caisse fiscale, mais pour l'instant ils n'ont besoin de personne ».

Les projets du FSE, à caractère à la fois répétitif (dans leur contenu et leur forme) mais aussi aléatoire et organisés de manière non coordonnée sur les territoires, aboutissent au retour des personnes à leur statut initial (de chômeur, d'inactif, d'exclu, etc.) ; ce que nous relevons déjà à propos des programmes proposés par les bureaux du travail dans les années 1990, créateurs de « parcours de sans-emploi » [voir chapitre 1, partie II]. Les propos suivants soulevés par un porteur de projet de Zachodniopomorskie traduisent bien ce risque d'inefficacité prolongée des projets, impuissants à modifier la situation initiale des personnes. Dans le cas des femmes, on peut dire clairement qu'ils les confortent dans leur situation, dont ils ne constituent que des parenthèses temporaires :

« Actuellement les effets sont de court terme. Après le projet on revient au même niveau qu'au départ. Ce sont toujours des personnes au chômage, mais un peu plus qualifiées. D'où cette expression de « profession chômeur » »⁹⁶².

Si certaines n'ont devant elles aucune alternative, d'autres tentent malgré tout d'en trouver. Parmi ces alternatives, la volonté de renouveler sa participation à un projet est assez fréquente. En effet, parce que malgré tout elles disent avoir appris et passé un moment agréable en ayant suivi un projet, les bénéficiaires déclarent souvent qu'elles participeraient volontiers à une nouvelle formation, un nouveau cours. Certaines en ont déjà fait plusieurs, jusqu'à quatre projets parfois. Pour certaines personnes, on peut réellement parler d'un phénomène de multiplication des projets. Même s'il est difficile de généraliser car ces décisions relèvent de facteurs individuels, la multiplication des projets témoigne malgré tout de l'insuffisance des actions réalisées, puisqu'à chaque fois, quelle qu'en soit la raison, le projet n'a pas débouché sur un emploi et la recherche a même été stoppée. Les propos suivants témoignent de cette « frénésie » de projets :

[Z-12, 34 ans, gmina Grzmiąca] « Moi je suis satisfaite, et j'ai déjà dit à Madame S. que s'il y en a un nouveau j'irai. Je veux aller au cours de coiffure. Pour avoir fait tout l'ensemble, et peut-être alors je lancerai une activité. Mais peut-être qu'entretemps je trouverai du travail ».

Z-6 en est à son deuxième projet. [Z-6, 37 ans, Chocimino, gmina Polanów] « Car je ne trouvais pas de travail. Et je me suis dit que quand j'aurai fait plus de cours, peut-être que j'aurai plus de chance de trouver du travail ».

Au moment de l'entretien, L-12 a déjà fait trois cours précédemment : un cours de caisse fiscale, une formation à la garde de personnes dépendantes ainsi qu'un cours de cosmétique, comme elle le dit,

⁹⁶² Commune de Kalisz Pomorski, Zachodniopomorskie, 5 mai 2011.

« pour elle » seulement. L-12 en est donc à son quatrième cours (comptabilité), dans le MOPS de Tuszyn. Elle a l'intention de s'inscrire en sociologie à l'université. [L-12, 38 ans, gmina Tuszyn] « Il faut faire quelque chose de plus car pour moi personnellement, tous ces cours ça ne donne rien [...]. J'ai fait caisse fiscale, je suis allée chez Tesco et là-bas le gars m'a dit qu'ils ont besoin de gens qui ont fait des études, au moins une école commerciale, pas un cours. Une personne comme ça ne lui est pas utile. Faire de la garde [de personne dépendante] ? Il n'y a aucun centre [...]. Et alors je suis allée au cours de cosmétique, mais c'est plus pour moi, pour faire quelque chose pour moi. Et aujourd'hui je vais au cours de comptabilité... ».

Le résultat des projets FSE est la plupart du temps une situation retrouvée de non-emploi, qui éventuellement suscite une nouvelle participation à un programme. Cette participation est motivée, certes par l'inefficacité en termes d'emploi des projets déjà suivis, mais aussi parce que malgré tout – donc malgré ce caractère « de façade » du système FSE - un effet positif non négligeable existe pour les femmes. Celui-ci n'est pas de l'ordre structurel mais personnel donc individuel, et c'est le seul réel apport que l'on peut retenir des propos des bénéficiaires : les projets sont pour elles l'occasion de sortir de leur isolement familial et social. Il est difficile, pour autant, de savoir ce qu'un tel bénéfice peut produire à long terme.

1.4. Des effets qualitatifs à la pérennité incertaine

Pour toutes les femmes rencontrées sans exception, le principal effet attendu du projet, ou la principale motivation qui les pousse à participer - outre l'espoir de trouver du travail -, est la perspective de rompre l'enfermement dans lequel elles vivent au quotidien. Le projet est l'occasion de sortir de chez soi, d'être en contact avec des personnes autres que le cercle familial, de faire partie d'un groupe ; d'autant qu'il est perçu comme une passerelle vers le travail, lui-même synonyme d'une meilleure socialisation et de rupture avec la vie quotidienne.

[L-9] « Pour nous [le projet] c'était un peu rompre avec le quotidien. On se lève, on donne à manger aux enfants. Ensuite on fait le repas, on donne le repas aux enfants. Les enfants vont dormir, alors on fait le ménage une fois les enfants couchés. Les enfants se lèvent, il faut faire le dîner. Et après, se laver et se coucher. De jour en jour ».

[P-28, 30 ans, un enfant de neuf ans, Nowosielce, gmina Zarszyn] « Le positif du projet c'était, c'est sûr, de sortir de chez moi. Je devais sortir, je devais m'habiller, rencontrer d'autres personnes, et en quelque sorte, me comporter autrement qu'à la maison ».

[Z-13, 37 ans, un enfant de quatorze ans, deux jumeaux de onze ans, Krosino, gmina Grzmiąca] « D'un côté, pour faire quelque chose, aller vers les gens. Peut-être un peu parce que je m'ennuyais. [...] Le projet était chouette car nous avons fait connaissance. J'ai noué des amitiés, et nous allons chez l'une ou chez l'autre boire un café. Ce fait d'aller vers les gens, c'est utile. Pour un groupe comme le nôtre, qui reste à la maison, des « femmes-popote », c'est nécessaire. Car on perd de notre valeur, d'une certaine façon. [...] Rester ainsi à la maison, c'est un cauchemar ».

En final, le projet permet aussi d'améliorer sa propre estime, de redonner confiance en soi, pour pouvoir ensuite « affronter » les employeurs mais être également plus affirmée dans le cercle familial :

[L-4, 32 ans, un enfant de neuf ans, deux jumeaux de dix-neuf mois, Długie, gmina Koluszki] « [Après le projet] je pense qu'on se sent un peu plus sûre de soi, et ouverte. Je m'efforce de penser positivement. [...] Peut-être que les femmes récupèrent un peu de confiance en elles, sont un peu plus fortes... ».

[P-28, 30 ans, un enfant de neuf ans, Nowosielce, gmina Zarszyn] « Actuellement après ce cours je suis plutôt positivement disposée. [...]Après ce cours je m'estime davantage, je sens que j'arrive à faire quelque chose, que malgré tout je possède des compétences, que peut-être je ne remarque pas dans la vie quotidienne. [...] J'arrive à parler avec d'autres, j'arrive à exécuter les demandes qu'il y avait dans ce cours, justement. C'est le plus important, que je parvienne à faire quelque chose, n'est-ce pas ? ».

[Z-5, 39 ans, trois enfants de vingt-et-un, onze et quatre ans, gmina Maszewo] « Moi j'étais cachée, je n'étais pas aussi ouverte... Aujourd'hui je peux bavarder davantage avec les gens, je suis capable de dire ce que je pense, même à la maison. Et mon mari a remarqué que j'arrive à dire si quelque chose ne me plaît pas, je le dis plus rapidement. Je suis sortie de l'ombre ».

La même constatation est faite par les porteurs de projet, qui observent tous un effet qualitatif certain chez les femmes à l'issue des projets, du fait de cette possibilité de « sortir de chez soi », mais aussi de s'intégrer et s'épanouir dans un groupe. Il s'agit là sans aucun doute du bénéfice le plus important dans ce que fournit un projet. Il confirme l'isolement dans lequel vivent de nombreuses femmes, isolement dû au manque d'emploi consécutif aux licenciements et fermetures d'usines survenus ces dernières années, au confinement dans les tâches domestiques et familiales, le tout renforcé par la ruralité et le cas échéant, la possession d'une petite exploitation agricole. Il témoigne aussi du peu de distraction ou de divertissement existant dans les communes, qui se traduit par un repli sur soi ou sur le cercle privé ; ainsi que du manque d'associations, d'organisations pouvant fournir à la population locale un moyen de se rassembler, mais aussi de lieux de rencontre (foyers).

[Z-13, 37 ans, un enfant de quatorze ans, deux jumeaux de onze ans, Krosino, gmina Grzmiąca] « Comme je l'ai dit, nous sommes une *gmina* pauvre et pour quoi que ce soit, ils n'ont jamais d'argent. A Krosino, un exemple c'est l'aire de jeux pour les enfants. Il y a des enfants à Krosino, c'est la troisième ou la quatrième année qui passe, on nous promet qu'il y en aura.... Et en somme il n'y a rien. Nous avons un foyer, après tout, une salle rurale, belle, vraiment. Et tout tombe en ruine car la *gmina* n'a pas d'argent pour reconstruire ou rénover. Et vraiment, les habitants n'ont pas d'endroit pour se rassembler. Le seul point de rencontre dans notre localité c'est l'école primaire ».

A la date de l'entretien, l'association qui a organisé le projet auquel a participé Z-13, dans le village de Krosino (Zachodniopomorskie), organise désormais des activités pour les enfants. [Z-13] « [...] Les enfants sont contents car à la campagne, vraiment, il ne se passe rien. Et là justement pendant ces six mois il se passe quelque chose. [...] Il y a quelques sorties au cinéma, ou à la piscine, les enfants sont contents et heureux, car ils sont partis quelque part... Car les parents n'ont pas les moyens de les emmener en ville ».

En effet, la majorité des femmes rencontrées sont inactives socialement, c'est-à-dire ne participent à aucun groupe ou alors de manière très ponctuelle. Celles qui ont des enfants participent aux fêtes organisées dans les écoles, généralement, mais leur engagement social s'arrête là. Dans l'ensemble, les loisirs sont le plus souvent individuels, personnels, liés à la maison (lecture, promenade, jardin, cuisine, broderie), limités au cercle familial, aux amis proches et/ou aux voisins. En même temps, les établissements permettant aux habitants de se rencontrer ne sont pas nombreux, ils se limitent en général à un restaurant, un bar, quelques magasins. Le manque d'opportunités sociales mais aussi l'absence de mobilité expliquent que les projets soient pour les femmes des dérivatifs à un quotidien souvent décrit comme monotone ou répétitif. Quant à la possibilité de suivre des cours, d'apprendre, de se former, les alternatives sont inexistantes en dehors de ce que finance le FSE. De multiples écoles privées existent désormais mais en ville, et leurs coûts sont de toute façon prohibitifs pour des personnes n'ayant pas d'emploi, vivant du revenu de leur conjoint (parfois irrégulier, du reste) ou d'allocations diverses.

Autant les projets FSE en termes d'emploi et hors création d'entreprise, ne sont quasiment pas efficaces pour les femmes rurales (il existe bien entendu des exceptions), autant on ne peut affirmer qu'ils n'ont aucun impact. Pour les femmes qui y participent, les projets permettent de rompre une barrière culturelle, celle de l'absence ou d'une insuffisance de liens sociaux. En effet, les femmes nouent durant les projets les contacts et les amitiés qui leur font défaut au quotidien. Les projets atténuent par ailleurs une barrière individuelle, celle du manque de confiance en soi, de la mésestime de soi, du découragement voire de la peur de l'extérieur. Chacune des bénéficiaires a déclaré maintenir ou souhaité maintenir le contact avec des personnes rencontrées durant le projet, une fois celui-ci achevé. Il est difficile de savoir si cet impact des projets en termes de liens sociaux est durable à long terme et s'il aura des répercussions, que ce soit dans la vie sociale ou dans la vie professionnelle des bénéficiaires ; compte-tenu, encore une fois, que lorsque les projets se terminent elles retournent à leur situation initiale et sont donc à nouveau menacées d'isolement.

2. UN ENSEMBLE DE RELATIONS SOCIALES DÉFAILLANTES

Derrière la mise en œuvre pratique du FSE et au-delà des effets des projets en termes structurels ou individuels, c'est un ensemble social imbriqué qui transparait ici mais qui présente de nombreuses défaillances. Ces défaillances s'expriment principalement lorsque les bénéficiaires – qui incarnent des trajectoires personnelles uniques mais malgré tout témoins des transformations locales – rencontrent les deux groupes d'acteurs désormais les plus impliqués, localement, dans le domaine de l'emploi : les porteurs de projet et les bureaux du travail. Dans le premier cas, c'est l'absence d'intérêt des organisateurs envers l'issue des projets qui témoigne de la fragilité des liens. Nous avons évoqué ce point dans le chapitre précédent ; dans le second cas (PUP), c'est l'absence de réponse, ou une réponse inappropriée à la situation des demandeuses d'emploi. En final, le système ne renforce pas la cohésion entre les groupes d'acteurs, mais bien au contraire, entretient les mécanismes de débrouille individuelle.

2.1. La réponse inappropriée de l'administration publique

Face aux nombreuses barrières structurelles, culturelles et individuelles qui bloquent l'accès des femmes à l'emploi, de nombreuses bénéficiaires de notre échantillon se sont tournées, durant leur parcours, vers l'administration publique de l'emploi. Le bureau du travail (PUP) est, rappelons-le, la première institution de référence pour la compensation du chômage ainsi que pour l'assurance santé des chômeurs, et c'est ce qui, aux yeux des bénéficiaires, fait la différence avec les projets du FSE. En effet, s'agissant de l'aide à l'emploi, ces derniers sont venus perturber la donne et le rôle que les PUP sont censés jouer sur ce point. Les chapitres précédents ont montré que le bureau du travail est affaibli dans la nouvelle gouvernance de l'emploi, mise en place avec les fonds du FSE et qui est tournée vers plus de politiques actives du marché du travail. Cet affaiblissement du PUP est d'autant plus fort qu'il s'accompagne d'une perception négative de cette institution chez toutes les personnes rencontrées, qu'elles y soient inscrites ou non. La majorité des bénéficiaires jugent en effet le PUP inefficace et inutile dans le domaine de l'aide à l'emploi, qu'il s'agisse de se voir proposer des offres ou bien des mesures telles que des stages ou des formations. Cette inefficacité intervient dans un contexte de grande rigidité et de bureaucratie relevée précédemment, qui caractérise encore les PUP, dans l'esprit des

bénéficiaires. Les propos suivants font référence à ce traitement bureaucratique des chômeurs et au manque de propositions émises par les bureaux du travail :

[L-14, 29 ans, vit dans une commune rurale près de Łódź] « Avec le bureau du travail aujourd'hui c'est seulement : tu y vas, tu signes tel jour, comme quoi tu ne travailles toujours pas, et c'est tout ».

[L-34, 21 ans, gmina Pałnów] « Je suis allée au bureau du travail, j'ai demandé s'il y avait un cours de cosmétique ou quelque chose comme ça, car moi ça m'a toujours attirée, un cours de coiffure, onglerie, maquillage... Mais le bureau du travail n'a éternellement pas d'argent pour ceci ou cela, c'est toujours « il n'y en a pas » ».

[L-24, 28 ans, Bujny, gmina Wola Krzysztoporska] « Je ne suis pas inscrite au bureau du travail car... Je le dis, pour moi le bureau du travail ne donne rien. Quand j'étais enregistrée – car on m'avait enregistrée comme employée de bureau – ils me répondaient toujours : « Nous n'avons aucune offre pour vous ». J'y suis restée une demi-année et jamais il n'y a eu aucune offre.

- [L-23, 22 ans, gmina Wola Krzysztoporska] Ils considèrent que nous seuls devrions trouver. Eux ils sont là pour rester assis et occuper une place. [...] Quelqu'un arrive, ils prennent la carte d'identité...
- [L-24] « Signez et merci ». Ils ne regardent même pas si peut-être il y a quelque chose de nouveau.
- [L-23] Leur action est de niveau zéro. Ce n'est qu'un bureau en plus, histoire qu'il y en ait un ».

En outre, lorsqu'elles existent, les propositions disponibles sont souvent décrites comme n'étant plus d'actualité, c'est-à-dire déjà prises. Ce constat est fréquent chez les bénéficiaires qui ont fait l'expérience du bureau du travail :

[L-22, 30 ans, Zapady, gmina Godzianów] « Il y a des offres mais elles ne sont pas d'actualité. Moi parfois j'y suis allée [au PUP], j'ai vérifié. Et je dirais que parfois [...] si on revient deux semaines après on trouve les mêmes annonces affichées et elles sont dépassées ».

[P-28, 30 ans, Nowosielce, gmina Zarszyn] « Ca m'est arrivé que comme il y a un numéro de téléphone, j'ai appelé, mais l'offre n'était déjà plus d'actualité. Mais dans le bureau du travail cette offre était toujours affichée, disant qu'il y avait un emploi. Alors qu'en pratique il n'y en avait plus ».

Par ailleurs, les offres des bureaux du travail sont souvent décrites par les femmes comme adressées principalement aux hommes, ou bien exigeant un niveau d'éducation ou des compétences qui à chaque fois, ne correspondent pas à leur situation ; ou bien encore, situées dans des lieux trop éloignés de leur lieu d'habitation. Les offres d'emploi à l'étranger sont également fréquentes, mais elles ne conviennent pas souvent aux femmes du fait de leurs responsabilités familiales et de leur attachement à leur lieu de vie.

L'inadéquation des offres s'applique également, pour une partie des femmes, relativement à leur situation familiale. C'est le cas des mères de jeunes enfants. L'exemple ci-dessous montre que les offres proposées, pour des emplois dont les conditions de travail sont irrégulières, ne prennent pas en compte les difficultés de conciliation existant par ailleurs :

[L-18, 31 ans, deux enfants de onze et cinq ans, habite près de Bełchatów] « Ils me donnent par exemple une offre de travail en rotation dans un magasin d'alimentation quelconque, où je dois être

par exemple à cinq heures trente le matin et jusqu'à quatorze heures, ou alors jusqu'à vingt-deux heures trente par exemple. Et le samedi, et le dimanche. Si je dois y être à cinq heures trente, à cette heure-là personne ne laissera ses enfants car même les maternelles, les crèches sont fermées, ni jusqu'à vingt-deux heures. Alors moi je dis que je ne peux pas accepter une telle offre. Alors la femme m'a dit que tout simplement je ne veux pas travailler et qu'il m'est plus facile de soutirer de l'argent à l'Etat pour qu'ils m'assurent mes enfants. Et alors ils m'ont rayée de la liste des personnes au chômage. Et seulement trois mois après j'ai pu m'inscrire à nouveau, pour la seconde fois. Après trois mois dans la même situation, ils m'ont suspendue pour six mois, et après il n'y a eu pour moi plus aucune offre de travail ».

L'impossibilité pour les mères de jeunes enfants d'accepter les offres éventuellement proposées par les bureaux du travail alimente les représentations présentes chez de nombreux responsables des PUP, selon lesquelles une partie des chômeurs ne souhaite pas travailler mais s'inscrit comme tel uniquement pour percevoir une allocation et/ou une assurance santé [voir le chapitre précédent]. Les femmes ayant des enfants en bas âge sont incluses dans ce groupe de chômeurs considérés comme « illégitimes » - car n'étant pas intéressés par l'emploi -, puisque dans l'esprit de certains responsables, elles ne s'inscrivent que pour pouvoir assurer leurs enfants. Or, cette inscription uniquement pour l'assurance santé, que reconnaissent certaines bénéficiaires, est principalement due aux nombreuses barrières qui les empêchent de travailler dans les faits, et qui ne sont pas prises en compte par les bureaux du travail. Aux dires des bénéficiaires, l'inscription « pour l'assurance » résulte également de la mauvaise qualité des services fournis par les PUP :

[L-16, 26 ans, Nowiny, Łódź] « S'il y a des emplois [proposés] ce sont des emplois médiocres, mais on y va pour l'assurance ».

Le propos de Z-4 montre que c'est l'assurance santé, avant tout, qui détermine son inscription ou non au bureau du travail : [Z-4, 31 ans, gmina Maszewo] « Je ne suis pas enregistrée au PUP car je suis assurée par mon mari dans son entreprise. Au bureau du travail c'est rare qu'ils proposent quelque chose, alors ce n'était pas nécessaire ».

[P-29, 40 ans, Bażanówka, gmina Zarszyn] « Je ne reçois pas d'allocation du PUP. Moi je suis enregistrée là-bas comme chômeuse, et j'y vais une fois de temps en temps pour signer, car là-bas je suis assurée avec mes enfants ».

Quant aux offres de formations, elles sont perçues comme difficilement accessibles, par manque de places principalement ; d'où l'idée, toutefois, qu'une place en formation ne s'obtiendrait que par piston :

[L-17, 30 ans, habite près de Sieradz] « Si on n'a pas de relations il est très difficile d'aller dans des formations. [...] Alors tout est bien écrit et tout existe, mais pour quelqu'un qui veut vraiment quelque chose il n'y a rien ».

[Z-10, 33 ans, Krępa, gmina Bobolice] « Dans les bureaux du travail il y en a parfois [des formations], mais quand il y en a, il y a beaucoup, beaucoup de monde, par exemple pour une seule formation. [...] On ne sait pas si on l'aura ou pas. Tout simplement, les places sont réduites ».

[Z-13, 37 ans, Krosino, gmina Grzmiąca] « Je vais plusieurs fois sur le site du PUP, je vois qu'il existe des formations. Mais cette année ils ont des fonds si maigres, je dirais, que beaucoup n'ont pas eu lieu. Il n'y en a pas eu beaucoup cette année. C'est de pire en pire ».

Concernant l'accès en général au bureau du travail, quelle que soit la qualité qu'on lui attribue, celui-ci est entravé par le facteur rural, qui le rend plus difficile. En effet, le facteur rural renforce les barrières évoquées précédemment, telles que le transport et la garde des enfants. Or, pour des femmes vivant dans des villages qui sont éventuellement situés à une longue distance du chef-lieu du *powiat*, ou qui sont mal desservis par les transports publics ; pour les femmes qui n'ont pas de véhicule personnel voire, qui n'ont pas le permis de conduire, se rendre au PUP pour chercher du travail n'est pas une chose aisée.

En l'absence de solutions satisfaisantes fournies par l'administration du travail ou du fait du manque d'accessibilité, les bénéficiaires des projets développent deux types de comportements : une partie des personnes rencontrées continue de s'inscrire au chômage pour bénéficier des politiques passives, notamment pour percevoir une assurance santé, comme nous l'avons relevé ci-dessus ; tandis que concernant les politiques actives, certaines des personnes rencontrées ont développé une stratégie individuelle de recherche d'emploi. En effet, la recherche d'emploi *via* le PUP s'est avérée systématiquement infructueuse. Eventuellement, ces deux comportements se conjuguent. A l'issue du projet FSE, la stratégie est la même : si recherche d'emploi il y a, celle-ci est individuelle, isolée.

2.2. Des stratégies individuelles de recherche d'emploi

Les propos suivants montrent que dans la perception des bénéficiaires, il ne faut pas attendre d'aide de la part du bureau du travail mais il faut se débrouiller seul(e) :

[L-10, 32 ans, Będzelin, gmina Koluszki] « Il faut se débrouiller par soi-même car par le bureau du travail cela ne donne rien ».

[L-4, 32 ans, Długie, gmina Koluszki] « Si quelqu'un est au chômage, il faut se débrouiller, par soi-même ».

P-20 participe à un projet système du PUP de Brzozów (Podkarpackie). [P-20, 38 ans, Malinówka, gmina Haczów] « C'est la première fois que le PUP me dirige vers un cours. Moi je n'ai jamais reçu d'aide du PUP pour trouver du travail. Il faut chercher par soi-même ».

[P-12, 32 ans, Ostrowy Tuszowskie, gmina Cmolas] « S'agissant du powiat kolbuszowski, alors... Pour moi le bureau du travail n'a rien fait. La seule chose, à vrai dire, c'était l'allocation chômage qu'on me devait, alors voilà tout ce que j'ai reçu. Mais s'agissant de trouver du travail, malheureusement j'ai dû m'informer toute seule, chercher du travail par moi-même [...] ».

Partant, ces propos témoignent de l'absence d'alternative institutionnelle en dehors du bureau du travail. Aucune bénéficiaire ne fait mention d'associations ou d'organisations pouvant aider dans la recherche d'emploi. Dès lors, la stratégie de recherche prend trois formes : celle d'une recherche par Internet ou par la presse écrite (gazettes locales) ; celle d'une demande directe auprès des employeurs locaux, souvent de très petite taille (petit commerce, restaurant, par exemple) ; et enfin, celle qui consiste à solliciter ses connaissances, ses relations personnelles, voisins ou membres de sa famille, autrement dit, à mobiliser le cercle des solidarités privées. Cette dernière méthode est considérée, d'après les propos de nos interlocutrices, comme étant de loin la plus efficace.

[Comment trouver du travail ?]

- [L-33, L-34 et L-35, gmina Pałnów] « Par nous-mêmes.
- [L-35, 32 ans] Par les amies, les connaissances. Moi je pense que le meilleur travail on l'obtient avant tout par les relations.
- [L-34, 21 ans] Si tu as une base de relations, tu trouveras partout quelque chose ».

[L-11, 37 ans, gmina Tuszyn] « C'est par les connaissances qu'on apprend où il y a des possibilités d'emploi, où il y a des places de libre ».

[Z-6, 37 ans, Chocimino, gmina Polanów] « Par Internet, j'envoie des CV. Une amie m'aide à envoyer des CV. Et je demande aussi à mes connaissances, aux voisins. S'ils ne savent pas quelque chose [...], où chercher du travail, où les employeurs cherchent des gens ».

Les bénéficiaires n'étant pas suivies dans le temps au-delà des quelques semaines ou des quelques mois que dure un projet FSE, chacune se débrouille seule une fois celui-ci achevé. Le bureau du travail est perçu comme n'apportant aucune réponse, ou aucune réponse satisfaisante. Le cercle privé, le bouche à oreille sont considérés au contraire comme étant plus efficaces. Cependant cette recherche individuelle, sans soutien institutionnel et après une période de formation insuffisamment longue, de même que la persistance des multiples barrières, renforcent le retour au statut initial évoqué précédemment.

3. MAINTIEN DES RELATIONS DE GENRE, DEFAILLANCES DES POLITIQUES PUBLIQUES ET FLEXIBILISATION DES MARCHES DU TRAVAIL

Les actions du FSE, qui n'agissent essentiellement que « de façade » malgré des effets positifs d'ordre individuel pour les bénéficiaires, interviennent dans un contexte de faibles relations sociales qu'elles contribuent à renforcer, du fait de leur courte durée et de leur manque de continuité. Elles confortent les pratiques

individuelles, de débrouille, qui cependant aboutissent au retour des bénéficiaires à leur situation initiale. Dans ce contexte de relations limitées, fondées sur un manque de confiance réciproque et sur le manque de cohésion entre les différents acteurs intervenant, les actions du FSE contribuent à maintenir les choses en l'état, surtout s'agissant des relations de genre. Cette situation de *statu quo* dans les relations de genre résulte du manque de cohérence entre les politiques publiques permettant aux femmes de travailler, que l'intervention du FSE met en exergue ; elle résulte aussi de la dérégulation et de la flexibilisation accélérées des marchés du travail, que l'intervention du FSE ignore, alors qu'elles empêchent les femmes de travailler, ou leur offrent des conditions de travail désavantageuses. En final, c'est donc bien le modèle patriarcal de la famille qui triomphe, autrement dit, « l'histoire ».

3.1. La défaillance des politiques publiques

L'intervention du FSE met en exergue la défaillance des politiques publiques permettant aux femmes d'accéder à l'emploi, qu'il s'agisse des programmes de formation, comme nous l'avons constaté précédemment, ou de la politique familiale. Le cas des jeunes mères de famille rencontrées illustre parfaitement le manque de cohérence entre ces politiques, ce que ne corrige pas le FSE, puisque les actions orientées sur l'emploi et sur les structures d'accueil de la petite enfance ne sont pas coordonnées au niveau régional [voir chapitre I].

3.1.1. Défauts de la politique familiale : les structures d'accueil des jeunes enfants

Chez les jeunes mères de famille, l'une des principales barrières à l'emploi, qu'il s'agisse d'y accéder ou d'y retourner, porte sur les insuffisances de l'offre en services de garde pour les enfants en âge préscolaire. L'offre en services de garde pour la petite enfance a fait les frais, en effet, de la décentralisation des compétences en la matière aux communes, et du manque de ressources financières que celles-ci ont subi, le processus de décentralisation étant de ce point de vue incomplet. De ce fait, de nombreuses structures publiques héritées du communisme ont été fermées, en particulier dans les communes les plus pauvres, donc souvent les plus rurales. Parallèlement, les crèches et maternelles d'entreprises ont quasiment disparu pour cause de difficultés financières, de restructurations ou de faillites. Un réseau privé a, certes, commencé à se développer par la suite, conduit par des associations,

organisations religieuses, personnes privées ou entreprises nouvelles, sans permettre pour autant de compenser les pertes subies. Au moment de l'entrée de la Pologne dans l'UE, le taux de prise en charge des jeunes enfants dans des structures d'accueil est dérisoire, en particulier eu égard aux objectifs communautaires. Seulement 32% des enfants de trois à cinq ans sont accueillis en maternelle en 2004, et seulement 15% en milieu rural, tandis que l'objectif fixé par l'UE est de 90% ; de même, le taux d'accueil dans les crèches, fixé à 33% par l'UE, est loin d'être en vigueur. Ces faibles taux de prise en charge en Pologne s'inscrivent toutefois dans une continuité antérieure aux années 1990, puisque même en Pologne populaire, et contrairement aux pays frères, les structures de garde faisaient défaut et qui plus est, étaient de piètre qualité. Aussi les taux d'accueil étaient-ils déjà très faibles, et quasiment nuls s'agissant des enfants de moins de trois ans.

L'insuffisance en offre de services d'accueil pour la petite enfance découle d'une conception familialiste de la politique familiale polonaise, qui fait reposer l'éducation des jeunes enfants sur les familles, et donc principalement sur les mères, conformément au modèle patriarcal. Ce dernier a toujours été privilégié par les pouvoirs publics et a servi de filtre pour la conception des différentes politiques adressées aux femmes. Historiquement, en Pologne, il se rattache à l'idée de sauvegarde de la Nation, pour laquelle les femmes – derrière la figure de la Mère polonaise (*Matka polka*) – jouent un rôle primordial, mais néanmoins réduit à la sphère privée. L'Etat communiste s'est accommodé de cette importance culturelle et sociale accordée à la famille par les citoyens, renforcée par l'opposition qu'il suscitait chez eux (et qui s'est traduite par un repli dans le cercle privé), et par le prestige dont jouissait l'Eglise catholique ; il s'en est accommodé pour n'intervenir que de manière limitée dans le domaine familial, laissant le champ libre aux citoyens. Dans les années 1990, les idées de subsidiarité, d'encouragement à l'initiative individuelle et à la responsabilisation de chacun, d'activation des solidarités familiales et locales, entre autres, ont justifié le désengagement de l'Etat en matière de politique familiale, quand bien même cet engagement était déjà faible. Combiné à la dégradation de la situation dans l'emploi, ce désengagement s'est traduit par la nécessité pour de nombreuses femmes de renoncer à une carrière professionnelle, famille et emploi étant incompatibles. De ce fait, de nos jours le soutien de l'Etat est perçu comme faible par les femmes concernées. Ce soutien s'applique aussi bien aux aides financières (allocations familiales), qu'à la disponibilité des structures de garde,

tandis que plusieurs propos relatent le discours ambiant encourageant à faire plus d'enfants.

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « Nos maris travaillent, gagnent de l'argent. Dans mon cas nous sommes une famille de quatre personnes, un salaire divisé en quatre, qui dépasse le seuil qu'ils ont fixé [pour les aides ou allocations familiales]. Alors on n'a rien, complètement rien. Aucune aide de l'Etat ».

[L-14, 29 ans, trois enfants de sept, trois ans, et seize mois] « Il faudrait que l'Etat nous garantisse une aide pour la garde des enfants. [...] Ne pas fermer les crèches mais les ouvrir. Peut-être pas des crèches, mais des « points » [maternelle]⁹⁶³ ».

[Z-5, 39 ans, trois enfants de vingt-et-un, onze et quatre ans] « L'Etat accorde peu pour les enfants dans l'ensemble. Ils disent qu'il y a peu de naissances, mais vraiment chacun se limite à cause des finances. Les charges aussi sont chères, l'électricité, l'eau, le logement en général ».

De nos jours, le facteur rural renforce sans conteste la difficulté d'accès aux structures de garde que sont les crèches et les maternelles, car celles-ci, déjà insuffisamment présentes dans l'ensemble, le sont encore davantage dans les campagnes :

[Z-13, 37 ans, un enfant de quatorze ans, deux jumeaux de onze ans] « La situation des femmes s'est améliorée, il me semble, mais on peut dire ça en ville, s'agissant du travail. Car à la campagne vraiment, c'est difficile. Quand on a des enfants, alors on ne peut pas concilier le travail, aller quelque part pendant une demi-journée ou toute la journée, et élever les enfants. Il n'y a pas de maternelle ici ».

[P-20, 38 ans, trois enfants de seize, quatorze et douze ans] « C'est plus difficile pour le travail, pour concilier toutes les obligations. Dans les villes il y a des maternelles, des crèches. Quand on a des enfants qui sont petits, on peut les laisser et ils ont une surveillance assurée. Mais à la campagne il n'y a pas de telles choses. La mère doit rester quand il n'y a pas de grand-mère [...] ».

Le premier élément bloquant est donc le nombre de structures, qui se traduit ensuite par un nombre de places disponibles insuffisant et de longues listes d'attente. Sous l'effet des fonds européens et du FSE notamment, la diversification des types de structures de garde s'est poursuivie. Les chiffres de l'Office national des statistiques témoignent d'une nette amélioration de la prise en charge des enfants de trois à cinq ans en maternelle, que ce soit à la campagne ou en ville. On remarque cependant que les objectifs européens ne sont toujours pas atteints, et qu'à la campagne les taux n'atteignent qu'environ 50%, soit la moitié des enfants seulement. Dans la région Zachodniopomorskie, à peine plus d'un tiers des enfants de trois à cinq ans vont en maternelle.

⁹⁶³ En dehors des maternelles, il existe deux autres formes d'établissements préscolaires : les « points maternelle » et les « groupes d'éducation maternelle ». Les premiers fonctionnent en continu durant l'année scolaire, les seconds seulement quelques jours par semaine. Ces structures ne peuvent pas accueillir plus de vingt-cinq enfants.

Taux de prise en charge des enfants de trois à cinq ans en maternelle, en 2004, 2008 et 2012

	TOTAL			VILLE			CAMPAGNE		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012
POLOGNE	38,2%	52,7%	69,7%	55,0%	70,5%	83,7%	17,5%	28,5%	50,8%
Łódzkie	39,6%	54,5%	70,9%	55,9%	71,4%	83,4%	16,9%	28,3%	51,7%
Podkarpackie	30,3%	43,5%	63,8%	58,1%	70,1%	84,5%	15,2%	27,1%	50,5%
Zachodniopomorskie	33,6%	47,4%	65,9%	50,1%	66,4%	81,9%	6,4%	13,6%	35,9%

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Nombre d'établissements dédiés à l'accueil des enfants de trois à cinq/six ans, 2004-2012

	TOTAL			VILLE			CAMPAGNE		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012
TOTAL									
POLOGNE	7746	8247	11548	5151	5400	7250	2595	2847	4298
Łódzkie	487	520	676	348	363	451	139	157	225
Podkarpackie	413	430	652	209	209	285	204	221	367
Zachodniopomorskie	253	281	444	215	232	315	38	49	129
MATERNELLES									
POLOGNE	7746	8038	9823	5151	5359	6610	2595	2679	3213
Łódzkie	487	508	591	348	360	427	139	148	164
Podkarpackie	413	410	516	209	209	273	204	201	243
Zachodniopomorskie	253	265	338	215	225	277	38	40	61
POINTS MATERNELLE									
POLOGNE	-	126	1623	-	32	626	-	94	997
Łódzkie	-	6	77	-	2	24	-	4	53
Podkarpackie	-	19	126	-	0	12	-	19	114
Zachodniopomorskie	-	15	106	-	7	38	-	8	68
GROUPES D'EDUCATION MATERNELLE									
POLOGNE	-	83	102	-	9	14	-	74	88
Łódzkie	-	6	8	-	1	0	-	5	8
Podkarpackie	-	1	10	-	-	-	-	1	10
Zachodniopomorskie	-	1	0	-	-	-	-	1	0

Source : GUS, banque de données locales consultée en avril 2014.

Quant aux crèches et autres structures accueillant les enfants de moins de trois ans (services de crèche dans les maternelles, « clubs d'enfants » et autres), leur nombre est certes en augmentation mais ces établissements n'offrent au total dans le pays que 50.000 places en 2012⁹⁶⁴, contre plus de 100.000 en 1989⁹⁶⁵. La plupart des régions ne possède pas plus de cinquante établissements, dont Zachodniopomorskie et Podkarpackie⁹⁶⁶. Dans les régions Łódzkie et Zachodniopomorskie, on compte entre quarante et cinquante places pour mille enfants de moins de trois ans en 2012 ; en Podkarpackie, environ trente-cinq places⁹⁶⁷. Dans ce contexte, les objectifs européens de 33% de prise en charge des moins de trois ans semblent non seulement inatteignables, mais aussi inappropriés.

⁹⁶⁴ GUS, 29 mai 2013, p.1.

⁹⁶⁵ Kłos, Bożena, Szymańczak, Jolanta, 28 mai 2013, p.3.

⁹⁶⁶ Seules cinq régions en Pologne disposent de plus de cent établissements pour les enfants de moins de trois ans en 2012 : la Mazovie, la Basse-Silésie, la Grande Pologne, la Silésie et la Petite Pologne (GUS, 29 mai 2013, p.4).

⁹⁶⁷ Ibid, p.4.

Taux de prise en charge des enfants de moins de trois ans en 2012

	Crèches	Clubs d'enfants	Services de crèche dans les maternelles	Total
POLOGNE	3,3%	0,2%	0,4%	3,8%
Łódzkie	4,5%	0,1%	0,2%	4,8%
Podkarpackie	3,0%	0,0%	0,3%	3,3%
Zachodniopomorskie	3,1%	0,2%	1,4%	4,6%

Source : GUS, 29 mai 2013, p.6.

A en croire les témoignages, la diversification de l'offre, notamment s'agissant des maternelles, demeure en-deçà des besoins (ce que les chiffres ruraux confirment) mais aussi inadaptée aux possibilités des familles. En effet, deux autres éléments s'ajoutent à l'insuffisance de l'offre en nombre : celui des horaires d'ouverture et celui du coût des établissements. Les premiers sont trop limités par rapport aux horaires de travail éventuels de travail :

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « La crèche ferme à dix-huit heures mais il est convenu de récupérer son enfant à dix-sept heures. Si on a cinq minutes de retard ils appellent : pourquoi personne n'est encore venu chercher l'enfant ? ».

[Z-5, 39 ans, trois enfants de vingt-et-un, onze et quatre ans] « Je pense que chacun veut travailler mais où ? Moi je n'irai pas [non plus travailler] à Szczecin, et qu'est-ce que je ferai des enfants ? Mon enfant va à la maternelle de huit heures, supposons, jusqu'à quinze heures. Et moi je finirai à seize heures. Et alors qui ira le chercher ? [...] Les nourrices sont chères, les maternelles sont chères. Et au travail on ne peut pas jongler car tout de suite on est virée et c'est tout... ».

Le coût des établissements est également un problème pour les familles. Les maternelles publiques sont gratuites durant cinq heures dans la journée, puis un taux horaire est appliqué si l'enfant passe plus de temps dans l'établissement. Ce taux varie selon les communes⁹⁶⁸. Quant aux maternelles privées, elles sont payantes, à hauteur de plusieurs centaines de zlotys par mois parfois (entre 500 zlotys et 1000 zlotys généralement). Ce prix peut varier selon les activités choisies pour les enfants par les parents, et il faut y ajouter le coût des repas. En final, les maternelles privées sont d'un coût prohibitif pour de nombreuses familles.

Le coût des nourrices l'est également. Là encore, les taux varient considérablement d'un lieu à l'autre et d'une personne à l'autre. D'après une enquête réalisée en 2012

⁹⁶⁸ D'après un article de presse datant d'août 2013, les taux horaires pour les heures passées par les enfants en supplément dans les maternelles de Koszalin, Kołobrzeg et Szczecin (Zachodniopomorskie), sont respectivement de 2,67 zlotys, 2,80 zlotys et 2,32 zlotys (www.strefabiznesu.gp24.pl, 28 août 2013, consulté le 18 avril 2014).

Suite au renouvellement de la loi sur l'éducation, depuis septembre 2013 et pour la première fois, les communes reçoivent une dotation de l'Etat destinée à financer l'abaissement des taux horaires appliqués aux familles dont les enfants fréquentent la maternelle publique, en dehors des cinq heures gratuites journalières. En effet, depuis septembre 2013 ce taux horaire s'élève à un zloty pour tout le monde, quel que soit l'établissement, quelle que soit la commune. Ainsi pour la présence journalière d'un enfant de huit heures environ dans une maternelle publique, les familles ne payent plus, désormais, qu'environ soixante zlotys mensuels, soit deux fois moins qu'auparavant parfois (il convient d'ajouter le prix des repas et d'activités annexes, le cas échéant). La dotation accordée aux communes vise aussi à atteindre l'objectif visé par le gouvernement polonais, selon lequel, d'ici 2017, tous les enfants âgés de trois à cinq ans auront accès à une structure d'accueil préscolaire.

par le portail Internet Niania.pl, spécialisé dans l'éducation des très jeunes enfants, les nourrices sont l'apanage des villes. L'âge moyen d'une nounou en Pologne est de 28 ans, puisque 64% des nourrices ont moins de 25 ans (la majorité étant étudiantes), 20% ont entre 25 et 40 ans, et 16% environ ont plus de 40 ans (auquel cas il s'agit souvent d'enseignantes, d'infirmières ou d'assistantes maternelle à la retraite). Ce sont surtout des familles de classe moyenne à hauts revenus qui y recourent, et en majorité dans les plus grandes agglomérations⁹⁶⁹. Le taux horaire des nounous est d'environ 11,35 zlotys, soit pour des journées de sept heures, un salaire mensuel de 1700 zlotys environ (406 euros⁹⁷⁰). Ainsi, sauf pour les femmes rurales vivant près d'une grande voire d'une très grande ville, l'accès aux nourrices est quasiment impossible.

3.1.2. Le *Making Work Pay* inopérant

En milieu rural, le coût des établissements de garde ou de l'emploi d'une nourrice est un problème d'autant plus réel pour l'accès des femmes à l'emploi qu'il se cumule avec deux autres données, que sont la faiblesse des salaires – pour des femmes ayant un niveau d'éducation peu élevé ou une expérience professionnelle trop faible, qui plus est – et la distance à parcourir pour se rendre vers l'éventuel lieu de travail. Celle-ci se traduit par un rallongement des horaires et par des coûts élevés de transport, surtout si l'utilisation d'un véhicule personnel est nécessaire. La conjugaison de ces trois facteurs à la fois structurels et politiques - offre insuffisante de structures, faiblesse des salaires, manque de transports publics - mais aussi attachés à des faits personnels (situation familiale, faible niveau d'études, problème de mobilité) se traduit par un renoncement à l'emploi chez les femmes concernées : en effet, le coût lié à la garde des jeunes enfants et au transport pour aller travailler n'est pas compensé par le salaire gagné, et les solutions intrafamiliales (grand-mère) n'existent pas toujours. Pour ces femmes, il n'est donc pas « payant » de travailler : mieux vaut rester à la maison et assurer soi-même l'éducation des enfants. Pour les mères de jeunes enfants vivant en milieu rural, en final, le *making work pay*, tant mis en avant dans le cadre des mesures actives du marché du travail par l'OCDE comme

⁹⁶⁹ 64% des nourrices exercent en 2012 dans les villes de Varsovie, Cracovie, Łódź, Poznań et Wrocław (www.planujedziecko.familie.pl, consulté le 18 avril 2014).

⁹⁷⁰ Taux de conversion en vigueur le 18 avril 2014.

par l'Union européenne, n'a pas encore eu lieu et ne semble pas près de l'être. Les différents témoignages suivants en attestent :

Dans la région Łódzkie :

[L-17, 30 ans, deux enfants de cinq ans et six mois] « Pendant un entretien, [une nourrice] m'a dit qu'au jour d'aujourd'hui on la paye mille zlotys. Il faudrait que je dépense au minimum 950 zlotys en garde, alors cela n'est pas du tout payant pour moi d'aller travailler, si je dois tout donner à une gardienne. Cela n'a pas de sens ».

[L-18, 31 ans, deux enfants de onze et cinq ans] « Une amie qui a obtenu un emploi a deux enfants. Les deux devaient aller à la maternelle. Elle gagnait neuf cents ou mille zlotys. Et elle payait huit cents zlotys ou plus à la maternelle, donc en somme il ne lui restait plus qu'à peine cent zlotys par mois. Mais elle a tenu bon, et cette année les enfants sont à l'école [primaire], et elle aujourd'hui elle travaille. Elle a gardé son travail même si pendant toute une année elle a travaillé, comme qui dirait, gratuitement ».

Dans la région Zachodniopomorskie :

[Z-4, 31 ans, deux enfants de sept et quatre ans] « Tout simplement, cela ne vaudrait pas le coup d'envoyer mes deux enfants à la maternelle, car je n'ai ni maman ni belle-mère sur place, et payer une nounou... Moi c'est sûr je ne gagnerais pas assez, alors c'est mieux si mon mari travaille du matin au soir et moi je m'occupe des enfants et de la maison ».

[Z-5, 39 ans, trois enfants de vingt-et-un, onze et quatre ans] « S'il fallait travailler à deux changements ou trois... Comme mon mari travaille du matin au soir, alors si tu vas au deuxième changement, tu dois avoir la maternelle et la nounou. Et il faut payer pour ça ».

Dans la région Podkarpackie :

[P-12, 32 ans, deux enfants de neuf et quatre ans] « On me promet mille zlotys, le minimum. Mais souvent l'employeur coupe à cause de coûts, de pertes... Et en final la somme nette est d'environ six cents zlotys. [...] Or moi j'ai des enfants, et je suis seule, je n'ai pas de parents sur place. Je ne peux pas laisser les enfants seuls, je dois payer la maternelle qui coûte environ deux cents-trois cents zlotys, plus les coûts du transport. Alors en pratique je travaille pour rien. Alors je préfère rester avec les enfants et les élever seule, que les donner à quelqu'un et travailler pour rien. Et souvent il faut travailler dix-douze heures, sans que ce soit des heures supplémentaires, sans possibilité de partir plus tôt ».

Salaires mensuels bruts (en zlotys) en fonction du niveau d'éducation, en 2008

Niveaux d'éducation	Salaire moyen			Salaire dominant
	Total	Hommes	Femmes	
Total	3125,19	3515,54	2719,90	1848,00
Supérieur (niveau master, doctorat ou médecine)	4444,19	5413,51	3825,87	2949,14
Supérieur (ingénieur, licence, économiste, etc.)	4126,87	5214,69	3251,49	2566,68
Postsecondaire	2716,07	2933,86	2615,85	2264,13
Secondaire professionnel	2899,87	3301,51	2450,59	2061,60
Secondaire général	2563,21	2851,77	2365,95	1812,62
Professionnel de base	2474,75	2804,01	1808,32	1458,75
Collège	1734,04	1775,32	1542,03	1343,43
Elémentaire et moins	2199,33	2600,62	1752,16	1420,11

Source : GUS, 2008.

Le travail est d'autant moins rentable que d'après toutes nos interlocutrices, le coût de la vie a considérablement augmenté, tandis que les salaires sont restés en place. Cette opinion est partagée par toutes les tranches d'âge, le prix de l'alimentation et

les charges liées au logement étant les principaux domaines dans lesquels la hausse des prix est ressentie au quotidien.

Pour les jeunes mères de famille, l'impossibilité de travailler du fait du triptyque « coûts élevés des solutions de garde / coûts élevés du transport / faiblesse des salaires », conjugué aux autres coûts quotidiens, fait basculer dans l'inactivité, et ce pendant plusieurs années parfois, rendant encore plus difficile l'éventuel retour vers l'emploi, car cette période d'absence signifie aussi déqualification et manque d'expérience aux yeux des employeurs. Comme le souligne l'une des bénéficiaires de notre échantillon :

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « Vraiment cela n'a pas de sens d'aller travailler. Mieux vaut rester chez soi, élever ses enfants jusqu'à l'âge de la scolarité. Cependant à nouveau un autre problème apparaît : j'élève mon enfant jusqu'à l'âge de la scolarité, il va à l'école, et moi je peux aller travailler. Mais l'employeur me dit : qu'avez-vous fait pendant ces six-sept ans ? [...] Vous êtes trop âgée, vous n'avez pas acquis d'expérience, vous êtes sortie du marché du travail. Une pause trop longue, la technologie a avancé, vous êtes restée dans les couches avec votre enfant... ».

Le manque de cohérence et de coordination entre politiques d'emploi et offre de structures de garde des jeunes enfants encourage le basculement des femmes dans de longues périodes d'inactivité et conforte l'idée selon laquelle l'éducation des jeunes enfants leur revient de prime abord. Les conditions de travail actuelles produisent le même effet, puisqu'elles ne permettent pas aux jeunes mères de famille de travailler ou de travailler de manière correcte.

3.2. Des conditions de travail inappropriées

De manière générale, les nouvelles conditions de travail ne permettent pas aux femmes de conjuguer facilement emploi et responsabilités familiales et donc, d'accéder au premier. Dans le secteur privé, les contrats et les temps de travail se sont considérablement flexibilisés, en effet : obtenir un contrat à durée indéterminée (CDI), stable, ou travailler à des horaires fixes, devient de plus en plus difficile. A l'inverse, les horaires décalés (travail le soir, la nuit) ou le travail le week-end sont fréquemment exigés par les employeurs, en particulier dans la grande distribution ou la production (ou encore les entreprises de logistique), domaines particulièrement en essor autour de Łódź notamment.

3.2.1. Exemples dans la grande distribution

L-10 a travaillé pendant six ans dans un supermarché de la chaîne Lewiatan⁹⁷¹, à Koluszki, avant de cesser de travailler pour s'occuper de ses enfants : [L-10, 32 ans, trois enfants de six, quatre et trois ans, Będzelin, gmina Koluszki] « Des filles y travaillent depuis plus de dix ans et n'ont toujours pas de CDI. Simplement, ils rallongent [le CDD] pour un an, pour deux ans... [...] Elles ont dix ans de travail, six ans, et elles n'ont pas de CDI ».

La disponibilité accrue exigée des salariés, par exemple sous forme d'heures supplémentaires, n'est pas toujours compensée au niveau du salaire :

[L-10] « Nous travaillons, et nous avons droit à huit jours de libres dans le mois, car samedi et dimanche sont des jours travaillés. Et sur la fiche de paie si elle avait fait des jours supplémentaires, ce travail était compté en jours supplémentaires [...]. Ils payaient soixante-dix zlotys [la journée supplémentaire]. Les filles avaient consenti à cela car soixante-dix zlotys c'est toujours ça de pris. Et alors elles ont pris trois-quatre jours [supplémentaires], elles ont laissé tomber les jours de congé et elles ont voulu travailler. Alors elles avaient droit à deux cent quatre vingt zlotys en plus sur leur salaire. C'est beaucoup. L'une a dit à la comptable : « J'ai travaillé quatre jours en plus cette semaine, à soixante-dix zlotys cela fait deux cent quatre vingt zlotys, et je ne vois pas cet argent ». Et le mois suivant le décompte d'heures supplémentaires avait disparu. [...] Ce sont eux qui me font venir, ils ont besoin de moi, et après ils disent « des heures supplémentaires ? Non, il n'y en a pas eu » ».

En outre, toujours d'après le même témoignage, les salaires seraient fréquemment versés de manière irrégulière :

[L-10] « [Lewiatan] C'est un entrepreneur privé de Pologne, à Koluszki. Et par exemple pendant un mois je gagnais mille deux cents zlotys. Chouette. Et le mois suivant mille zlotys. Et pour quelle raison j'ai deux cents zlotys en moins ? Alors que je fais la même chose [...] Il n'y a pas de rémunération stable [...]. Il me semble que ce n'est pas conforme à la loi. Car aujourd'hui moi je n'y travaille plus mais une amie m'a dit qu'ils ont reçu un salaire de sept cents zlotys. Ça les a démoralisés. On leur a pris cinq cents zlotys. C'est beaucoup d'argent. On ne sait pas... Tu sais comment c'est avec les employeurs [...]. Chacun a peur car il s'agit du travail. Par exemple, pour une jeune femme de Koluszki, il vaut mieux aller travailler à Koluszki, être à cinq minutes de son travail, plutôt que d'aller à Łódź. [...] Et par exemple une fille a démissionné [de Lewiatan] et elle est allée chez Biedronka. [...] Pour huit heures elle gagnait mille zlotys [chez Lewiatan]. Et quand elle est allée chez Biedronka, pour six heures elle gagnait mille cents zlotys. C'est une différence, non ? [...] Et ma sœur, après six ans de travail chez Biedronka elle reçoit mille cinq cents zlotys. Mais parfois aussi elle a reçu mille cents zlotys, quatre cents zlotys en moins. Sans explication. Quelle raison à cela ? Personne ne sait ».

Dans un contexte de manque d'emplois, d'insuffisance de revenu et d'une hausse constante du coût de la vie, la plupart des personnes acceptent ces conditions de travail sans discuter :

[L-9, 31 ans, deux enfants de trois et deux ans, Będzelin, gmina Koluszki] « De façon générale il y a beaucoup de chômage. Il est très difficile d'obtenir un travail. On le reçoit en général par les relations, comme on dit. Et tout simplement les gens ont peur de parler, car s'ils parlent on sait que l'employeur licenciera. Pour les jeunes c'est plus facile, mais les personnes plus âgées ont de grandes difficultés à trouver du travail. Et ces personnes ont peur car si elles perdent leur travail alors automatiquement elles n'ont plus de quoi vivre. Et c'est pourquoi, je suppose, les gens ne parlent pas ».

⁹⁷¹ Lewiatan est une chaîne de petits supermarchés polonais, créée en 1994. Elle se compose de 2.750 magasins dans tout le pays, fonctionnant sur le principe de la franchise. La chaîne emploie au total 22.000 salariés (source : site Internet de Lewiatan, consulté en avril 2014, www.lewiatan.pl).

3.2.2. Exemples dans certaines usines de production

Comme dans la grande distribution, les conditions de travail y sont pénibles pour les ouvriers, et on exige d'eux une disponibilité extensive. Refuser ces conditions conduit immédiatement au licenciement, ces centres et usines fonctionnant sur la base d'une forte rotation des employés. Ces pratiques entretiennent une image négative des entrepreneurs privés :

L-35 est couturière de profession. Elle a travaillé dix ans dans sa profession puis deux ans chez un fabricant de composants pour téléviseurs et ordinateurs, à Wieluń (Łódzkie). Elle y décrit les conditions de travail : [L-35, 32 ans, deux enfants, gmina Pałnów] « Elles étaient difficiles. C'était à la chaîne. [...] Il y avait deux changements. Parfois nous étions debout entre deux heures de l'après-midi et deux heures du matin, et à la maison c'était dur... Je ne sais pas si je voudrais y retourner, mais ils embauchent encore. [...] A Wieluń il y a peu d'entreprises d'Etat. Pratiquement toutes sont privées. Il y a beaucoup d'heures supplémentaires. Alors tu ne restes pas, tu es licencié, c'est terrible, c'est comme ça. Je l'ai vu ».

Concernant les emplois disponibles localement, L-35 précise encore : « Chez nous ce sont des emplois à la demande. Tu dois rester [disponible]. Ils t'appellent et il faut y aller ».

L-11 et L-12 vivent dans des villages de la commune de Tuszyń. Żeromin est l'un de ces villages.

[L-11, 37 ans] « Car chez nous en ce moment ça marche de cette façon : ils ouvrent une firme, ils prennent des employés, ils se présentent au bureau du travail. Et là en prenant [des gens enregistrés au PUP], ils reçoivent des commissions de trois mois. Comme chez nous à Żeromin, l'entreprise de conserverie de poisson ouvre actuellement, et ils prennent tout le temps des gens au jour le jour, et ça marche. Ils signent un contrat pour trois mois, et après trois mois...

- [L-12, 38 ans] Ils licencient et « au suivant ».
- [L-11] Et au suivant, car c'est ainsi. Pour trois mois ils prennent, à la condition qu'il ne faille pas prolonger plus longtemps les contrats. [...] Même pour les femmes ça va être à deux changements, car pour l'instant il n'y a qu'une chaîne de montage.
- [L-12] Alors c'est mieux de travailler au noir dans des établissements privés. [...] Ils se présentent au bureau du travail pour dire qu'ils ont besoin d'employés. Et le bureau du travail leur envoie des employés et leur donne des commissions en plus de cela, de l'argent. Au titre qu'ils ont embauché un chômeur. Même, la femme là-bas, la conseillère professionnelle, elle leur dit que s'ils prennent une personne handicapée, alors [le PUP] paiera pour cette personne handicapée, et eux ils gagneront encore plus sur le dos de cette personne [...]. Mais après trois mois « merci, au revoir » et personne suivante.
- [L-11] Ils en profitent. Et pour la personne suivante, même chose ».

3.2.3. Saisonnalité de l'emploi

Un autre élément conditionnant le travail des femmes dans certains domaines est la grande saisonnalité de l'emploi. Dans la région de Łódź, on retrouve cette saisonnalité dans la production textile, en l'occurrence dans les petits ateliers de couture qui ont proliféré dans les années 1990 après la chute des grandes entreprises d'Etat. Les conditions de travail y sont assez pénibles pour les femmes qui s'y trouvent, même temporairement, mais malgré tout plus avantageuses que dans certaines usines de production :

[L-9, 31 ans, deux enfants de trois et deux ans, Będzelin, gmina Koluszki] « Ils ont beaucoup besoin de couturières mais de façon saisonnière aussi. Par exemple la saison commence en ce moment. Elle commence disons en septembre jusqu'à fin décembre, jusqu'à Noël. Et après ça s'arrête, jusqu'en

mars [...]. Parce qu'alors ce sont les fêtes de Pâques. Et alors à nouveau la demande en vêtements... C'est toujours avant les fêtes. Par exemple entre septembre et décembre alors il fait froid, alors ils fabriquent des choses d'hiver, des pantalons, des vestes. Et à ce moment-là il y a plus de besoins, aussi. Et alors ils cherchent des repasseuses, des couturières. Pour les finitions. Et par exemple en janvier ils licencient, car ils n'ont plus besoin de tant de monde [...]. Il ne reste, disons, que deux-trois personnes, les personnes principales dans l'atelier, et celles qui ont été prises en septembre rentrent à la maison.

- [L-10, 32 ans, trois enfants de six, quatre et trois ans, Będzelin, gmina Koluszki] Janvier, février. Ce sont des mois terribles ».

Toutes les femmes employées dans le secteur privé, quel que soit leur âge, subissent cette précarisation croissante et cette irrégularité de l'emploi. Les mères de jeunes enfants, toutefois, sont sans doute ici les plus défavorisées, puisque le caractère instable de l'emploi rend encore plus difficile les possibilités de conciliation. Qui plus est, dans le propos des bénéficiaires concernées que nous avons rencontrées, il n'est jamais question de temps partiel : aucune n'a fait l'expérience de propositions dans ce domaine, et aucune ne semble en rechercher non plus.

3.2.4. Faible recours au temps partiel

A l'inverse de nombreux pays de l'Union européenne, en particulier occidentaux, le temps partiel n'a jamais été et n'est toujours pas une norme en Pologne, donc ; les taux et les caractéristiques du temps partiel dans ce pays, comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, le rendent inclassable dans les catégories élaborées afin d'en rendre compte, et qui s'appliquent uniquement aux pays de l'Ouest (Maruani, 2006 ; voir chapitre IV, partie II). En 2012, le taux d'emploi à temps partiel des Polonaises est de l'ordre de 10-11%, contre 32% environ dans l'UE-27, et près de 38% dans l'UE-15.

Taux d'emploi à temps partiel des femmes et des hommes entre 2004 et 2012, Pologne et UE

	2004	2006	2008	2010	2012
UE-27					
Femmes	29,8%	30,7%	30,6%	31,5%	32,1%
Hommes	6,4%	7,0%	7,0%	7,9%	8,4%
Total	16,7%	17,5%	17,6%	18,6%	19,2%
UE-15					
Femmes	34,9%	36,2%	36,2%	36,9%	37,7%
Hommes	6,6%	7,4%	7,6%	8,5%	9,3%
Total	19,0%	20,2%	20,4%	21,4%	22,3%
POLOGNE					
Femmes	12,5%	12,2%	10,9%	10,9%	10,6%
Hommes	7,1%	6,2%	5,1%	8,5%	8,4%
Total	9,6%	8,9%	7,7%	7,7%	7,2%

Source : Eurostat, 2014.

Le temps partiel en Pologne pour les femmes est inenvisageable compte-tenu du triptyque évoqué plus haut, « coût de la garde des enfants / coût du transport / faibles revenus », qui se pose dans le cas d'un salaire à temps plein. Un travail à temps

partiel fournit des revenus largement insuffisants pour faire face aux dépenses relatives au travail (transport et garde des enfants), mais aussi aux dépenses courantes (logement, alimentation). Il ne peut donc être envisagé que comme le complément d'un autre revenu qui sera le revenu principal, et c'est pourquoi on le retrouve principalement dans la sphère informelle. Par ailleurs, comme on l'a vu dans le chapitre IV de la seconde partie, le temps partiel est mal considéré des employeurs, pour qui il est synonyme de paresse, de refus de travailler, de manque d'engagement. Pour les jeunes mères de famille, cette forme d'emploi n'est pas souhaitable, pour des raisons financières donc, et parce qu'il n'empêche pas de devoir trouver des solutions de garde, qu'il ne permettrait pas de rémunérer. Les différents propos relevés auprès des mères de jeunes enfants montrent que pour elles, la question de travailler à mi-temps ne se pose pas du tout. Soit ces femmes obtiennent un travail à temps plein leur permettant de payer pour la garde de leurs enfants (si des solutions sont disponibles), soit elles préfèrent se retirer et assurer elles-mêmes l'éducation de leurs enfants jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire. C'est, dans tous les cas, la norme du temps plein qui prime. Car si l'emploi à temps plein n'est déjà pas « payant » pour les mères de jeunes enfants, l'emploi à temps partiel l'est encore moins. Dans le contexte polonais et qui plus est, dans le milieu rural, la norme promue par l'UE comme solution permettant d'augmenter l'emploi féminin n'est pas du tout pertinente.

D'ailleurs, si l'encouragement au temps partiel est inscrit dans les documents stratégiques polonais nationaux et les stratégies d'emploi régionales, il disparaît totalement dans la mise en œuvre du FSE dans les régions, compte-tenu que les projets n'incluent pas la question des conditions de travail et de la qualité des emplois et que, on l'a vu dans le chapitre précédent, les employeurs ne sont pas directement impliqués non plus. Pour autant, d'autres solutions sont apparues dans les projets FSE comme le télétravail, et des formations sont donc proposées aux femmes pour les familiariser avec cette forme d'emploi. Cette dernière a « l'avantage » de permettre aux femmes de travailler sans les faire sortir de la sphère privée et de leurs obligations familiales, encore faut-il que cette solution soit acceptée des employeurs. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces projets incitant les femmes au télétravail : leur nombre paraît encore limité et d'après nos observations, ces projets semblent pour l'instant l'apanage des villes. Du reste, si le télétravail résout la question de la garde des enfants et du transport, il ne résout pas le problème des salaires jugés trop faibles ni la hausse du coût de la vie.

3.3. Le travail au noir : une issue de secours ?

Le travail au noir peut éventuellement apparaître comme une porte de sortie face aux carences du marché légal, et même parfois la seule possibilité de travailler. Il continue de proliférer, d'après les témoignages. Toutefois, si les salaires y sont supérieurs, les conditions de travail sont aussi difficiles que dans le travail officiel. Les témoignages recueillis prouvent cependant le peu de choix qui s'offrent aux demandeurs d'emploi sur les marchés locaux.

[L-11, 37 ans, gmina Tuszyn] « Parfois les gens se retrouvent le dos au mur. Car si une personne ne nourrit pas correctement sa famille, et par exemple en travaillant légalement, sur un changement, elle reçoit quatre-vingt zlotys, alors moi je dis... Cinq zlotys l'heure, et si sans contrat c'est dix zlotys l'heure, n'est-ce pas ? Il faut nourrir sa famille, non ? Les gens n'ont pas le choix, parfois, tout simplement ».

[P-19, 44 ans, Stara Wieś, gmina Brzozów] [Pourriez-vous travailler au noir ?] « Oui, sans doute. C'est difficile à dire. Chacun combine pour survivre, quand il n'y a pas d'autre travail. On le sait, quand on a des enfants on doit travailler car on ne peut pas dire à son enfant « tu n'auras pas à manger, car je n'ai pas de quoi payer ». Seulement, chacun attrape ce qu'il peut ».

Dans la région de Łódź, le travail au noir ou la sphère grise constitue, aux dires des témoignages, une part encore vivace du secteur textile :

L-12, 36 ans, a un niveau d'éducation secondaire professionnel. Elle a travaillé un an dans un atelier de couture. Puis elle a été enregistrée au KRUS (Caisse d'assurance des agriculteurs) pendant sept ans, en tant qu'agricultrice. En réalité, elle continuait de travailler dans l'atelier de couture, mais de manière illégale. Elle raconte son expérience dans l'atelier de couture et le passage dans la sphère grise : [L-12, 38 ans, gmina Tuszyn] « Je te dirais que chez nous aussi, ils nous ont eu, dans l'atelier, et c'était aussi la condition pour rester dans l'atelier, de passer au noir. Le patron nous a dit ceci : « tu veux rester travailler, d'accord, mais tu vas au KRUS. Si ça ne te plaît pas, alors au revoir » [...]. Et la deuxième année j'ai travaillé en étant au KRUS. J'étais assurée dans l'agriculture, mais j'étais aussi dans l'entreprise. J'avais été licenciée, je n'étais pas là, officiellement, mais je travaillais. C'était la condition [...]. Je pouvais nourrir ma famille. Je ne pouvais pas me permettre de ne pas travailler [...]. Aujourd'hui l'atelier est quasiment fermé, mais en fait ils font les choses en souterrain, mais officiellement cela n'existe pas ». L-12 a également travaillé trois ans dans une usine de sucre, la nuit, au noir : [L-12] « car c'était la seule possibilité de travailler ».

Le travail au noir peut prendre la forme de petits emplois saisonniers, notamment pour les jeunes, dans des travaux agricoles.

L-38, 27 ans, habite la commune de Rawa Mazowiecka (Łódzkie). L'été, elle participe souvent à des récoltes pour se faire un peu d'argent et payer l'école dans laquelle elle étudie. La récolte des fraises dure environ quinze jours, celle des cerises, une semaine, puis celle des pommes, un mois. Trente à quarante personnes travaillent ainsi dans les vergers, surtout de jeunes étudiants venus des environs mais aussi de grandes villes (Łódź, Varsovie). Tous sont embauchés illégalement. La récolte des fraises commence à sept heures le matin et s'achève à dix-sept heures, voire à dix-neuf heures. La rémunération dépend de la quantité récoltée. Selon le prix des fraises à la vente, une semaine de travail de récolte au noir peut rapporter environ mille zlotys (240 euros).

Du fait de la difficulté d'obtenir un emploi légal, le travail au noir peut apparaître comme une issue possible. Les projets FSE ne fournissant pas d'emploi (en dehors des créations d'entreprise), ils n'ont aucun pouvoir d'endiguer ce phénomène. On

constate même que certaines bénéficiaires, conscientes de l'impossibilité de trouver du travail, tirent profit des formations reçues dans les projets FSE pour gagner un peu d'argent de manière informelle auprès du voisinage ou de leurs amis. C'est ce qu'on pourrait appeler une utilisation détournée des projets :

[L-11, 37 ans, gmina Tuszyn] « Pour moi ces cours c'est très utile. Car même les bouquets, si on ne travaille pas... Moi par exemple depuis que j'ai fait [le cours de] composition de bouquets, je vais au marché, j'achète de quoi faire des fleurs artificielles, et je fais moi-même des bouquets. [...] C'est très efficace. On peut se faire un peu d'argent, par exemple chez quelqu'un qui a passé commande, on peut aussi faire du maquillage, on peut gagner. Juste que je ne suis pas déclarée dans ce cas, hein ? Mais même, tout est utile ». L-11 gagne un peu d'argent en faisant les ongles, le maquillage, durant les week-ends ou pour des mariages. Elle trouve sa « clientèle » par le bouche-à-oreille : [L-11] « Ce n'est pas déclaré mais par exemple si je décore des ongles cela rapporte quarante-cinq zlotys. Le maquillage, cela dépend de combien de personnes. Pour une personne c'est vingt-cinq zlotys, mais en général on fait par deux, car quand on va chez les gens, si c'est pour un mariage... Cela peut donner au moins cinquante zlotys ».

Le FSE fournit donc lui-même des alternatives à l'emploi qu'il n'est pas capable d'offrir, puisque les nombreux projets existant permettent aux personnes sans emploi de les cumuler, et qu'avec les petites formations proposées elles peuvent éventuellement, à défaut de trouver un travail (légal), se faire un peu d'argent de manière informelle. En final, l'intervention du FSE conforte ces pratiques et donc indirectement, encourage le fonctionnement de ces différents marchés du travail qui agissent en parallèle. S'ils ne mettent pas tous des barrières à l'entrée aux femmes, ils ne leur offrent pas pour autant les conditions qu'elles sont en droit d'exiger.

3.4. Partir à l'étranger

Dernière solution attestant des insuffisances des marchés du travail locaux (y compris informels) : le départ à l'étranger. C'est chez les femmes de Podkarpackie que celui-ci est le plus envisageable, car la région est traditionnellement une terre de forte émigration, temporaire ou de long terme. Plusieurs femmes rencontrées dans cette région ont déjà eu une expérience à l'étranger : elles ont généralement exercé de petits emplois dans des usines, dans la restauration ou le nettoyage (y compris les plus éduquées). Un phénomène ressort cependant de l'ensemble des entretiens : celui de l'émigration temporaire des femmes de Podkarpackie en Italie, où elles s'occupent de personnes âgées. Par ailleurs, de nombreuses femmes rencontrées dans cette région possèdent de la famille à l'étranger (Etats-Unis, Canada, Irlande le plus souvent), qui parfois aide financièrement. C'est d'ailleurs la présence d'un proche dans l'un des pays en question, ou l'expérience acquise par la bénéficiaire dans ce pays dont elle connaît désormais la langue, qui rend la perspective de l'étranger envisageable. Pour

autant, la solution de l'étranger est un dernier recours, elle ne relève pas d'une volonté réelle. La tendance générale en Podkarpackie - comme en Łódzkie - est celle d'un attachement fort à la région dû à l'ancrage des familles sur plusieurs générations, lui-même lié au travail de la terre. La région Podkarpackie est toujours décrite, par les femmes qui y vivent, comme une région pauvre, à fort taux de chômage, « oubliée » des pouvoirs publics centraux et « en queue de peloton » dans le pays ; une région où les salaires sont plus faibles, le niveau de vie plus bas, et où il y a peu d'industries ou d'entreprises. En même temps, dans les propos de nos interlocutrices, la région est « belle », plus touristique, écologique, propre, disposant de grands espaces naturels et étant donc agréable à vivre. Cet attachement explique que si l'étranger n'est qu'une solution de dernier recours, migrer dans une autre région de Pologne n'est pas du tout envisagé par les femmes rencontrées en Podkarpackie, quels que soient leur âge et leur situation familiale. Même les plus jeunes, sans contrainte familiale et avec un niveau d'éducation élevé, préfèrent s'établir là où elles ont toujours vécu, éventuellement dans la capitale régionale ou la ville la plus proche⁹⁷².

En Łódzkie, les femmes n'envisagent pas le départ, ni de la région, ni par exemple vers Varsovie qui est très proche, ni pour l'étranger. Ceci est dû à la fois au caractère agricole traditionnel de la région qui lie les familles à leur terre, à la tradition de l'emploi féminin textile qui lie les femmes au marché du travail local, et à la position centrale de la région qui au contraire de Podkarpackie, ne donne pas l'impression à la population d'être oubliée du centre. La région de Łódź bénéficie aussi de meilleurs indicateurs socioéconomiques que les deux autres régions, ce qui peut expliquer le moindre attrait pour l'étranger.

L'histoire de la région Zachodniopomorskie explique que l'on n'y retrouve pas un attachement aussi fort de la population à son égard comme dans les deux autres régions. La région manque d'une identité, d'une tradition ou d'un folklore qui lui soient propres. Par ailleurs, de par sa frontière avec l'Allemagne et son ouverture sur la Baltique, Zachodniopomorskie a toujours été tournée vers l'extérieur. Dans cette région donc, « l'étranger » peut être une solution d'emploi pour les femmes : il s'agit alors soit de travaux temporaires, saisonniers (se rendre en Allemagne pour la

⁹⁷² Notons que dans le cas des projets soutenant la création d'entreprise, que nous ne traitons pas ici, l'une des conditions est que l'entreprise créée le soit dans la région d'origine. Du reste, la subvention accordée (40.000 zlotys) ne permet pas de s'expatrier, ni même parfois de trouver un local en ville : c'est pourquoi le plus souvent les femmes qui lancent leur propre activité le font chez elles.

cueillette des fraises), ou de plus longue durée : ainsi par exemple, avant l'ouverture du marché allemand aux Polonais (le premier mai 2011), de nombreuses femmes de l'ouest de la région se rendaient chaque semaine en Allemagne par le train Szczecin-Berlin, pour travailler chez des particuliers allemands, dans la garde de personnes âgées ou comme assistante maternelle. Il était communément accepté que des Polonaises viennent ainsi travailler « illégalement » en Allemagne chez des particuliers⁹⁷³. Cependant cet attrait pour l'étranger caractérise moins les femmes de la partie orientale de la région, très mal desservie par les transports. Ces femmes-là ne disposent véritablement d'aucune alternative, car elles sont coupées de tout.

Dans l'ensemble néanmoins, la mobilité (ou l'intention de mobilité) est faible chez les bénéficiaires. Le contexte familial (les enfants) ainsi que le fait que le mari travaille, jouent également en faveur d'un maintien sur place. Il est fréquent d'ailleurs que le mari travaille en partie à l'étranger ou dans d'autres régions de Pologne, et s'absente parfois plusieurs semaines. Dans la région Zachodniopomorskie, par exemple, une partie des hommes travaillant dans la construction liée aux chantiers navals se rend temporairement en Scandinavie (Norvège, Suède). De manière générale, l'emploi à l'étranger est plus facilement accessible aux hommes qu'aux femmes.

En final, l'ensemble de ces facteurs que le FSE ne fait qu'accentuer – manque de cohérence des politiques publiques, dérégulation des marchés du travail, persistance de marchés parallèles – contribuent non pas à l'objectif visé – celui d'améliorer la situation des femmes et d'accroître l'égalité hommes-femmes – mais, au contraire, au maintien du *statu quo*, c'est-à-dire de la position que les femmes ont toujours occupée dans la société. Celle-ci consiste en une présence moindre dans la sphère publique, et notamment dans l'emploi, et en un confinement imposé dans la sphère privée. Le FSE ne change donc rien au modèle patriarcal en vigueur, il conforte même l'ancrage de ce modèle.

3.5. La victoire du modèle patriarcal

La victoire du modèle patriarcal se manifeste de deux manières : dans l'emploi, par la persistance des stéréotypes et des discriminations. On en revient ici au cas des jeunes

⁹⁷³ Rencontre avec des femmes travaillant à Berlin, dans le train Berlin-Szczecin, 13 mai 2011.

mères de famille, le plus éclairant en la matière, bien que toutes les femmes soient concernées ; le modèle patriarcal s'exprime ensuite dans le privé, renforcé par le facteur rural.

3.5.1. Discriminations à l'embauche et au retour à l'emploi

Le cas des jeunes mères de famille est le plus explicite concernant les discriminations que les femmes subissent, en l'occurrence dans l'accès et/ou le retour à l'emploi⁹⁷⁴. Ces femmes sont en effet victimes de leurs obligations familiales, parfois seulement potentielles, mais qui en font, aux yeux des employeurs, des personnes plus sujettes à l'absentéisme. Aussi font-elles fréquemment l'objet de questions sur leur situation familiale lors des entretiens de recrutement. Ces pratiques demeurent visiblement courantes, à en croire les propos relatés ci-dessous :

Dans le projet auquel elle participe à Łódź et qui porte sur le télétravail, L-15 suit un stage informatique. [L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « Cela change beaucoup quand on a un enfant, malheureusement. Moi, je suis peut-être allée à vingt entretiens de recrutement, avant que je me retrouve ici à ce stage. [...] Les employeurs étaient très satisfaits, souriants, tout était « oui ». Et là tombait la question : « est-ce que vous avez des enfants ? ». A la réponse « oui, j'en ai deux, deux ans et demi et six mois ». Alors voyant mon âge, ça devenait « je suis vraiment désolé mais.... Vous ne serez pas souvent au travail, car les enfants sont toujours malades, il y a toujours quelque chose ». Et eux ils veulent un employé sûr. Et voilà comment ça se termine ».

P-12 a passé plusieurs entretiens quelques temps avant cette conversation. Trois fois elle a été confrontée à des questions sur sa famille. Cela lui était arrivé également dans le passé. [P-12, 32 ans, deux enfants de neuf et quatre ans] « Les femmes, malheureusement, ne sont pas des employées estimées. Il m'est arrivé au cours d'entretiens de recrutement que les employeurs me posent des questions sur la famille, et justement sans doute ils calculent : est-ce que cette femme va s'absenter souvent, est-ce que les enfants ne seront pas un problème, est-ce que par hasard elle ne va pas tomber enceinte, est-ce qu'elle ira en congé pour enfant malade... Aussi... Les employeurs évaluent les femmes sous cet angle. Peu importe qu'elles soient éduquées, qu'elles aient de l'expérience. Ils préfèrent prendre des hommes ».

[P-28, 30 ans, un enfant de neuf ans] « Tout simplement quand nous sollicitons un emploi nous rencontrons, du moins moi j'ai rencontré [des questions du type] : « est-ce que vous avez l'intention de faire un enfant ? Et quand ? Et seulement un enfant ? Forcément vous avez songé à la grossesse, alors si je vous embauche vous irez certainement en congé pour enfant malade, en congé maternité, alors moi je n'y gagne pas... » ».

Outre les questions lors des entretiens, la pratique de l'engagement par écrit à ne pas être enceinte pendant un certain temps n'aurait pas totalement disparu, à en croire le propos suivant :

[L-34, 21 ans] « La situation des femmes est plutôt bonne. Ceci dit... Ma cousine travaille. Je voulais aller la voir car je cherchais du travail, [je voulais savoir] s'il y avait la possibilité d'être prise. Elle a dit qu'il y en avait. Mais il y avait une condition, stupide selon moi. J'aurais dû signer un contrat – vous savez, moi, j'ai vingt-et-un ans – signer un contrat comme quoi, dans les cinq prochaines années,

⁹⁷⁴ Un sondage réalisé en 2006 par l'institut CBOS a montré que le fait d'avoir des enfants est un facteur discriminant pour les femmes, et parfois une cause (directe ou indirecte) de leur licenciement. Un cinquième des employés estime que leur entreprise ne rend pas possible le retour des femmes à l'emploi après un congé parental d'éducation [CBOS, mars 2006].

je n'aurais pas d'enfant. C'est stupide. Est-ce légal ? Et bien je ne sais pas. Ils ne peuvent pas m'imposer de ne pas avoir d'enfant ».

Les femmes ayant des enfants en bas âge, ou susceptibles d'en avoir, sont perçues comme moins fiables et surtout moins disponibles par les employeurs, dans un contexte où les exigences en temps et en efficacité mises sur les salariés se sont accrues. Les propos suivants évoquent la recherche, chez les employeurs, d'un employé « sûr » - c'est-à-dire fiable et disponible sans limite -, et le désavantage que cela crée pour les femmes par rapport aux hommes :

[L-10, 32 ans, trois enfants de six, quatre et trois ans] « J'ai envoyé une candidature à Biedronka il y a deux ans⁹⁷⁵. Ils ont vu que j'avais trois enfants : quatre ans, deux ans et un nouveau-né. Ma demande est tombée [...]. Et je leur ai dit qu'il y a par exemple la grand-mère pour les surveiller, mais cela ne les intéresse pas. Car ils disent « si votre enfant tombe malade, même s'il y a la grand-mère, vous devrez prendre un congé. Et nous, nous devons avoir une personne disponible » ».

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « Comme me l'a dit mon employeur : on a besoin d'un employé sûr. Et une femme avec des enfants en bas âge n'est pas un employé sûr. [...] Un type qui le week-end s'amuse et le lundi prend un congé par téléphone parce qu'il ne se sent pas bien car disons, il a la gueule de bois après avoir bu vendredi, samedi et dimanche, et ne vient pas travailler, lui c'est un bon employé, un employé sûr. Mais une femme qui une fois par an prend un jour de congé car son enfant est malade, ou qui doit partir une heure plus tôt du travail, elle, elle n'est plus une employée sûre. C'est décidément plus facile pour un homme ».

[Z-4, 31 ans, deux enfants de sept et quatre ans] « Les firmes ne veulent pas embaucher des femmes, car c'est tout de suite grossesse, congé pour enfant malade, etc.

- [Z-5, 39 ans, trois enfants de vingt-et-un, onze et quatre ans] Par exemple, moi, mon enfant est petit, mon mari est à l'étranger. Alors un employé comme moi, ça ne vaut pas le coup ».

Outre l'accès au marché du travail, les jeunes femmes venant d'avoir des enfants sont toujours pénalisées dans leur retour à l'emploi. Les témoignages locaux attestent du maintien des pratiques consistant à refuser aux jeunes mères qu'elles retrouvent leur poste après leur congé de maternité ou un congé parental d'éducation (CPE). L'annonce d'une grossesse ou le départ en congé lié à une naissance signifie souvent interruption du contrat de travail, comme l'illustrent les exemples suivants :

L-4 a travaillé dans le domaine des assurances, d'abord en période d'essai pendant trois mois, puis elle a obtenu un contrat d'un an. Au cours de ce contrat, elle a annoncé qu'elle était enceinte : [L-4, 32 ans, un enfant de neuf ans, deux jumeaux de dix-neuf mois] « Et malheureusement, si je puis dire, je n'ai pas obtenu qu'on me prolonge mon contrat. [...] Une autre personne revenait de congé de maternité, et son contrat devait aller jusqu'au bout. Mais ils ont changé d'avis, ils ont décidé que le contrat ne durerait que jusqu'au jour de la naissance ».

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « Moi par exemple j'ai travaillé avant ce stage. Et ensuite, quand je suis rentrée de mon congé de maternité... Officiellement l'employeur s'était réjoui que j'aie un deuxième enfant et tout était super... Un mois avant que s'achève mon congé de maternité je suis allée le voir pour parler des conditions de mon retour. J'ai appris que la condition de

⁹⁷⁵ Biedronka est une chaîne de supermarché polonaise à bas prix, très répandue et populaire, appartenant depuis 1995 à un groupe portugais. Elle est présente à travers 2.400 magasins dans plus de 900 localités dans le pays, et emploie environ 47.000 salariés au total. Il s'agit de la quatrième plus grande entreprise de marque polonaise (source : site internet de Biedronka, consulté en avril 2014, www.biedronka.pl).

mon retour c'était que je n'avais plus de retour. Qu'il n'y avait plus de travail pour moi au bureau, car il avait besoin de quelqu'un de huit heures à dix-sept heures, et on sait que moi je ne peux pas ».

Les pratiques consistant à masquer le licenciement derrière des raisons structurelles liées à l'entreprise ou liées aux conditions de travail existent également :

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « [...] Il ne pouvait pas me licencier simplement au motif que j'exécutais mal mon travail, alors il a décidé que dès lors je travaillerais sur le deuxième changement, c'est-à-dire de quatorze heures à vingt-et-une heures, ce qui comme on le sait, n'était pas possible. De cette façon et pour cette raison j'ai été licenciée. Le problème est que personne ne veut embaucher quelqu'un qui a des enfants en bas âge. Même, je pense que s'il y avait de la place dans les maternelles ou les crèches, les horaires sont si limités dans le temps que... ».

L-17 a été licenciée après un congé de maternité : [L-17, 30 ans, deux enfants de cinq ans et six mois] « Ils disent « réduction du personnel », « crise sur le marché, on n'a pas besoin de tant de travailleurs ». Mais par exemple mon collègue qui travaillait avec moi est un vieux garçon, il habite chez ses parents. Lui-même, il a reconnu qu'il ne donne pas du tout d'argent à ses parents pour vivre, la majorité de son salaire il le boit. Et lui il est resté. Et moi avec deux enfants j'ai été licenciée. On peut faire ce genre de choses... ».

Outre la persistance des pratiques ayant émergé dans les années 1990, ces propos attestent du non-respect fréquent du Code du travail, qui en théorie protège les mères de famille des licenciements abusifs, en l'occurrence pendant leur période de grossesse, pendant le congé de maternité ou le CPE ou lorsqu'elles retournent à leur poste. Ils attestent également de l'importance des stéréotypes dans l'accès des femmes à l'emploi, contre lesquels les programmes ciblant cette catégorie de femmes s'avèrent donc inopérants. Ces témoignages attestent bien de l'échec des politiques ciblant les mères de jeunes enfants. Même si le FSE cofinance des campagnes de promotion et de lutte contre les stéréotypes au sujet des jeunes mères de famille, cela ne modifie visiblement pas le comportement des employeurs.

3.5.2. **Persistance du modèle patriarcal et ruralité**

En même temps, les femmes sont confrontées à l'existence d'un modèle patriarcal dans leur propre famille ou dans la société environnante, modèle qui incite au retrait ou au maintien des femmes dans la sphère privée. Celui-ci leur affecte la responsabilité première dans l'éducation du jeune enfant et il est perceptible dans les propos des mères de famille. En effet, ces femmes intériorisent ce rôle en conséquence et manifestent un sentiment de culpabilité à l'idée de confier leur enfant en bas âge à une nourrice, ou au personnel d'une crèche ou d'une maternelle. Les propos ci-dessous évoquent cette situation de pression morale et le dilemme qui se pose aux mères de jeunes enfants :

[L-15, 25 ans, deux enfants de trois et un an] « Comme dit ma belle-mère : pourquoi tu emmènes Wiktoria à la crèche alors que tu peux rester à la maison ? [...] Ma belle-mère dit que je ne l'aime pas

[sa fille], que mon enfant me dérange, qu'après tout je ne suis pas obligée de travailler. [...] Il y a des jeunes femmes qui disent : comment peux-tu être une bonne mère si tu laisses tes enfants à la crèche ? ».

[P-30, 36 ans, deux enfants de neuf et huit ans] « Chez nous en Pologne les femmes sont traitées d'une façon telle que tout simplement, elles doivent seulement être à la maison, élever les enfants et, tout simplement, cuisiner, faire le ménage, faire la lessive. C'est tout. C'est différent à l'étranger. De ce que je sais, à l'étranger et le mari peut travailler, et la femme. Et ils peuvent donner les enfants à garder à quelqu'un, ou bien embaucher une nourrice ou quelque chose comme ça. Chez nous on ne peut pas. Tout simplement, personne n'en a les moyens ».

[P-29, 40 ans, cinq enfants de dix-neuf, dix-huit, treize, neuf et quatre ans] « Souvent c'est le mari qui travaille. Et les femmes tout simplement restent à la maison, s'occupent des enfants. Quand elles habitent par exemple avec leur belle-mère ou leur mère, alors elles ont quelqu'un à qui laisser les enfants. Alors elles cherchent aussi, elles vont chercher du travail. Mais dans la majorité des cas c'est le mari qui travaille et les femmes restent à la maison et s'occupent de leurs enfants ».

De manière générale, ce modèle est renforcé lorsqu'il se conjugue aux responsabilités domestiques et au travail agricole. Si travail salarié il y a, il ne s'agit plus d'un double fardeau, mais d'un triple fardeau :

[P-28, 30 ans, un enfant de neuf ans] « Les responsabilités des femmes sont très grandes. Si elles travaillent, alors je ne sais pas, peut-être pas dans toutes les familles, mais chez moi c'était comme ça. Que quand je travaillais, je rentrais à la maison, alors je devais remplir mes obligations domestiques, c'est-à-dire cuisiner, faire le ménage, aider mon enfant à faire ses devoirs. Cela aussi je devais le faire en plus. [...] J'ai été éduquée ainsi : papa travaillait, maman travaillait dans les champs et s'occupait de la maison. Aussi tout retombait sur la tête de maman. Alors sans doute, de la maison familiale j'ai emporté l'idée que la femme s'occupe de la maison. Si elle veut travailler, aller au travail, pas de problème. Mais en plus, encore, elle doit s'occuper de la maison ».

Le confinement des femmes sur leur lieu de vie, la persistance d'un modèle de famille patriarcal ainsi que le poids accordé à la famille, sont constatés par les petites associations de femmes locales, qui se présentent, à l'inverse des femmes qui restent chez elles, comme faisant partie des femmes socialement actives. Comme le relèvent plusieurs membres de l'association de femmes *Nasza Wieś* [Notre village] à Budziszewice (Łódzkie) :

- « La situation sur le marché du travail tient aussi à une certaine habitude, selon laquelle l'homme doit entretenir sa famille, et la femme s'occuper de la maison. De ce fait, même quand un travail occupe dix, douze, quinze heures, alors l'homme ira plus rapidement travailler que la femme [...].
- C'est un principe édicté d'en haut, une certaine tradition [...]. C'est une tradition que la femme doit être à la maison, uniquement, aux fourneaux, et l'homme sur l'exploitation, ou alors au travail.
- [...] Il y a peu de contestation là-dessus »⁹⁷⁶.

Le caractère patriarcal des ménages ruraux est également dénoncé par certaines associations de femmes rencontrées en Podkarpackie⁹⁷⁷, dont celle de Bircza :

- « [Les femmes] ici sont dépendantes de leur mari. Elles restent à la maison. Elles s'occupent de leur maison, de la famille, de l'exploitation. Ce sont des femmes-popotes, comme on dit chez nous [...].
- Le mari s'occupe des choses « les plus importantes ». Par exemple, de la politique.

⁹⁷⁶ Association de femmes *Nasza Wieś* [Notre village], Budziszewice, Łódzkie, 10 novembre 2011.

⁹⁷⁷ Principalement par l'association Victoria, Rzeszów, Podkarpackie, 24 mai 2010. Cette association est relativement connue dans la région. Elle nous a été recommandée par notre interlocuteur au WUP en 2008.

- Ou comme on dit aussi, ils s'occupent de boire de la bière »⁹⁷⁸.

L'enfermement des femmes au foyer voire la perception d'une certaine passivité ou d'un certain ennui chez ces femmes est symbolisé, dans leur traduction littérale, par deux expressions très fréquentes dans le langage courant et que l'on retrouve chez tous les types d'acteurs : *one siedzą w domu*, que nous traduisons par « elles restent à la maison », signifie littéralement « elles sont assises à la maison », tandis que la traduction de « femme-popote » vient de l'expression *kura domowa*, littéralement « poule domestique ». Ces expressions éclairent parfaitement cette partie des représentations qui voient les femmes vivant en milieu rural comme étant privées de perspectives, mais aussi manquant d'initiative, et dans tous les cas, subissant la pression du modèle traditionnel.

Le FSE n'a pas d'impact particulier sur ces considérations ni sur les relations intrafamiliales (sauf les projets des centres d'aide sociale mais qui visent plutôt à résoudre des questions d'éducation des enfants ou de violence). Les projets allègent les femmes de leurs obligations domestiques durant quelques heures mais ne leur ôtent pas leur responsabilité en la matière, ni en matière d'éducation des enfants. Chaque jour, une fois le projet achevé, la pression du modèle reprend le dessus. Les actions du FSE ne font donc que conforter cet héritage historique.

CONCLUSION

Dans ce chapitre nous avons montré que les projets du FSE vont, en apparence, dans le sens des normes et des objectifs européens (certes « retravaillés » entre-temps au niveau national puis régional), mais qu'ils aboutissent à un échec le plus souvent, s'agissant de répondre au besoin d'emploi et de qualification des bénéficiaires. Or, aider à répondre à ce besoin d'emploi exprimé par les femmes est l'ambition théorique des projets. Malgré cet échec notable, les projets s'avèrent utiles sur le plan individuel, dans le cas où les femmes subissent une situation d'isolement social, chose traditionnelle dans les campagnes.

Ces bénéfices avant tout individuels attestent du manque de cohésion entre les différents acteurs intervenant dans la mise en œuvre du FSE. Les trajectoires personnelles des bénéficiaires, sont complexes et uniques, mais toutes témoignent de

⁹⁷⁸ *Stowarzyszenie Towarzystwo Aktywnych Kobiet w Birczy* [Association Société des femmes actives de Bircza], Bircza, Podkarpackie, 6 juillet 2010.

la dégradation des marchés du travail. Les projets interviennent dans ces trajectoires en tant que parenthèses ponctuelles, de courte durée. Ils sont organisés, qui plus est, par des acteurs qui se soucient peu de leur devenir. En ce sens, l'intervention du FSE met en exergue un ensemble social composé de relations lâches, fondé sur un manque de confiance réciproque, notamment entre bénéficiaires et administrations publiques. De par la manière dont il est organisé, le FSE contribue à ancrer ce système de relations sociales, qui favorise et encourage les comportements individuels, par exemple dans la recherche d'emploi. Officiellement, ce sont les initiatives individuelles qui sont ainsi encouragées, l'auto-prise en charge, le sentiment de responsabilité. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, de tels comportements sont d'autant plus valorisés que d'après un consensus général, « lorsqu'on veut vraiment travailler, on trouve du travail ». Dans la réalité, toutefois, ce sont plutôt des comportements de débrouille qu'on observe chez les participantes, des stratégies désespérées (prendre ce qu'on trouve, « n'importe quel travail »), ou alors un retrait de la vie active.

Dans ce contexte, les stéréotypes de genre traditionnels se renforcent au lieu d'être corrigés. Ces stéréotypes découlent du modèle patriarcal de la famille qui a toujours dominé dans la société polonaise – d'autant qu'historiquement, il a permis à la Nation de survivre - et qui a toujours inspiré les politiques adressées aux femmes. Les politiques d'emploi – encourageant l'emploi des femmes en apparence – ont toujours été contredites par les politiques familiales – encourageant leur retrait. Le FSE ne fait que renforcer cette contradiction puisqu'il aggrave le manque de coordination entre les deux. Qui plus est, ses actions sont totalement déconnectées du fonctionnement des marchés du travail qui fonctionnent en parallèle (légal, informel, étranger) et en ce sens, elles encouragent le maintien des pratiques fondées sur une flexibilisation accrue des conditions de travail et une disponibilité dans limite exigée des salariés ; autrement dit, sur des conditions de travail précaires et pénibles.

Conclusion générale

1. RETOUR SUR NOTRE SUJET DE RECHERCHE

A travers l'analyse de la mise en œuvre de l'intervention du Fonds Social Européen (FSE) pour les femmes des milieux ruraux polonais, se sont croisées en réalité trois politiques européennes ayant chacune une ambition spécifique : les politiques d'emploi et d'égalité hommes-femmes et la politique régionale. Ces trois politiques ont la particularité d'avoir été élaborées à l'Ouest et pour l'Ouest initialement : elles ont donc été fondées sur la base de modèles occidentaux, afin de répondre à leurs problématiques. Par la suite, elles se sont développées et se sont enrichies dans le cadre d'une Union européenne dont les membres sont demeurés exclusivement occidentaux. Elles ont évolué à partir des années 1980-1990 pour progressivement s'adapter et s'insérer au référentiel de marché, selon les termes de Pierre Muller, dont les principes continuent de les façonner. L'évolution de ces politiques a également témoigné de changements dans les rapports de gouvernance, une place croissante étant dévolue aux acteurs infranationaux, notamment aux collectivités territoriales (régions et niveaux infrarégionaux), dans le cadre d'un processus concomitant de décentralisation de l'action publique et de redéfinition du rôle de l'Etat.

1.1. Le contexte européen

Les compétences de l'Union européenne en matière de politique d'emploi se sont progressivement étendues avec les années, devenant une question d'intérêt commun en 1997 avec le Traité d'Amsterdam. Si elle repose sur la méthode de la coordination et donc, laisse une grande marge de manœuvre aux Etats dans le cadre du principe de subsidiarité et de souveraineté des Etats, elle n'en est pas moins orientée par l'UE désormais et en particulier par ses objectifs économiques. Ainsi le référentiel de marché imprègne-t-il les grandes orientations de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), de la Stratégie de Lisbonne et de la Stratégie Europe 2020. Elles prennent la forme d'objectifs formulés en taux d'emploi et en taux d'activité, d'un encouragement aux politiques actives du marché du travail, sur le principe de

l'activation des populations chômeuses ou inactives ; elles prennent la forme de politiques de ciblage, de formation tout au long de la vie (*life-long learning*), et d'un recours à la « flexicurité », combinaison simultanée de la flexibilité de l'emploi et de sa sécurité. Depuis la fin des années 1980 et suite à la réforme de la politique régionale, le FSE intervient comme soutien financier de cette politique et véhicule donc les règles et les principes de marché en matière d'emploi.

Dans le cadre de cette politique intervient celle d'égalité hommes-femmes, comme elle intervient dans toutes les autres, à la faveur du principe de *gender mainstreaming* consacré par l'UE depuis le milieu des années 1990. La politique européenne d'égalité hommes-femmes remonte cependant aux origines de la Communauté européenne et témoigne donc d'un engagement de longue durée des instances européennes envers cette question. Avec le temps, les modalités d'intervention de l'UE se sont développées et transformées, suivant également l'évolution générale de l'action publique. D'une politique fondée sur un corpus de directives, elle est passée à une politique fondée, en supplément, sur une logique de discrimination positive, prenant la forme d'actions spécifiques pour les femmes ; puis elle est passée à une logique transversale, l'égalité hommes-femmes devant être respectée dans tous les domaines d'action publique, partout et tout le temps. Pour autant, le respect de l'égalité a des visées économiques, liés aux grands objectifs de l'Union en la matière, et en ce sens la politique européenne d'égalité est bien une politique ancrée, incluse et soumise au référentiel de marché. Son inclusion dans la politique de l'emploi en est la preuve : elle se manifeste à travers les objectifs de la SEE et l'action du FSE qui est censé promouvoir autant que respecter l'égalité hommes-femmes.

Datant de la fin des années 1980 avec l'Acte Unique Européen, la politique régionale quant à elle a évolué sous l'angle de deux aspects principalement : le premier aspect est le recentrage et la concentration des fonds, une plus grande masse de fonds étant mobilisée depuis 2004 avec l'adhésion de dix nouveaux Etat membres, dont la plupart sont des Etats postcommunistes. Les besoins étaient et restent considérables compte-tenu de l'ampleur du décalage économique et social qui les séparent de leurs voisins de l'Ouest ; le second aspect de l'évolution de la politique régionale est le rôle croissant accordé, à mesure des réformes, aux acteurs de niveau national mais aussi et surtout infranational, en l'occurrence les régions, dans la mise en œuvre et le suivi des programmes. La politique régionale a donc suivi un processus de décentralisation en même temps que son poids s'est accru dans le budget de l'UE.

1.2. Enjeux du FSE et problématique liée à l'européanisation

L'adhésion de la Pologne à l'UE s'est inscrite dans une triple dynamique : de rattrapage par rapport à l'Ouest, de reprise de règles et de normes européennes déjà bien établies, mais aussi de consolidation du système politique et institutionnel domestique.

Dans cette optique, les fonds structurels ont joué et jouent encore un rôle déterminant : en matière sociale, le FSE par exemple, alors qu'il a été conçu à l'Ouest comme un élément à intégrer aux politiques d'emploi nationales, est devenu l'élément majeur si ce n'est principal de la politique d'emploi polonaise. L'examen approfondi de ce domaine, qu'il s'agisse des indicateurs disponibles (taux d'emploi, de chômage, de pauvreté, etc.) ou des témoignages locaux récoltés, relativise l'idée d'un pays ayant moins souffert de la crise existant depuis 2008 que ses confrères européens. Il laisse entendre que la crise, dans ce pays, est plus profonde et remonte à un temps plus long : à en croire les acteurs locaux en effet, les problèmes de chômage et d'emploi ne remontent pas à la crise de 2008, mais à la transformation des années 1990. Cette période marque toujours les esprits et reste la référence dans le discours des acteurs. Ainsi, si l'adhésion de la Pologne à l'UE a clos une première phase d'adaptation, la dynamique de rattrapage et de transformation, elle, est loin d'être achevée, et c'est dans ce contexte que s'est posée notre réflexion sur la poursuite du processus d'européanisation.

Plus précisément, dans notre cas, les enjeux du FSE sont pluriels :

Le premier enjeu est d'atténuer les différents clivages dont la Pologne est caractéristique, en l'occurrence ici le clivage hommes/femmes, le clivage urbain/rural, ou encore les différences régionales, exprimées en termes de trajectoire historique et d'indicateurs socio-économiques et qui aboutissent au clivage Pologne A/Pologne B. Il s'agit de permettre aux femmes d'être au moins à niveau égal des hommes dans l'accès et l'exercice de l'emploi ; de faire en sorte que les espaces ruraux aient au moins les mêmes chances de développement que l'espace urbain, alors qu'ils sont marqués par un autre enjeu, celui de la modernisation des structures agricoles, et donc, de la sortie d'une partie de la population de ce secteur ; enfin, de faire en sorte que la partie orientale de la Pologne se rapproche de sa partie occidentale.

Le second enjeu du FSE est relatif aux rapports de gouvernance : il est précisément de réorganiser les relations Etat-régions en accordant plus de rôle à ces dernières, dans le cadre de la décentralisation que le FSE encourage et aide à consolider tout à la fois ; de renforcer les acteurs infranationaux, en les modernisant (institutions publiques) ou en leur ouvrant les portes de la politique d'emploi (divers porteurs de projet) ; de renforcer la société civile et sa capacité d'initiative ; en final, de promouvoir la gouvernance multi-niveaux, cette dernière supposant un retrait ou un désengagement de l'autorité étatique.

Le troisième enjeu est propre à la politique d'emploi : il est de promouvoir les politiques actives du marché du travail, des politiques ciblées, reposant davantage sur les acteurs infranationaux, encourageant le retour à l'emploi des chômeurs et des inactifs, etc. : autrement dit, il s'agit d'adopter les normes des politiques d'emploi telles qu'elles ont évolué dans le cadre du référentiel de marché.

L'enjeu relatif à la politique d'égalité hommes-femmes est, quant à lui, de promouvoir la norme égalitaire mais aussi les actions spécifiques pour les femmes ; de manière générale, on attend un engagement des acteurs de la mise en œuvre envers le respect du principe de *gender mainstreaming*, mais aussi, plus concrètement, une amélioration de l'accès et du maintien des femmes dans l'emploi ; l'enjeu est aussi de promouvoir les mesures connexes permettant aux femmes de travailler, telles que la conciliation vie professionnelle – vie familiale.

Le dernier enjeu du FSE dans notre cas est de soutenir ou accompagner l'évolution des zones rurales vers un modèle plus diversifié, reposant moins sur le secteur primaire et davantage sur les services, dans le cadre de la diversification des activités en milieu rural et de l'encouragement aux initiatives locales.

1.3. Une perspective orientée vers les acteurs

Notre questionnement sur l'eupéanisation s'est posé à deux niveaux : celui des acteurs de la mise en œuvre d'une part, celui des bénéficiaires des politiques d'autre part. Dans le premier cas, il s'agissait d'analyser l'impact de l'UE sur les institutions, les intérêts et les idées ; autrement dit, de voir si un ajustement s'opérait et de quelle manière. Dans le second cas, il s'agissait d'évaluer les limites de l'influence de l'UE au-delà de celles qui se posent lors de la mise en œuvre du FSE, de rechercher l'éventuelle intervention de facteurs domestiques agissant comme forces alternatives pouvant favoriser, freiner ou stopper l'effet des actions européennes. Dans tous les

cas, il s'agissait de confronter les attendus du FSE avec la réalité et les expériences locales, notamment celles des femmes bénéficiaires. Enfin, il s'agissait d'étudier ces questions dans trois régions différentes d'un point de vue socioéconomique et rural, pour voir si et de quelle manière ces différences exerçaient un impact. La partie suivante synthétise nos principaux résultats.

2. SYNTHÈSE DES RESULTATS : LES « 3I » ET LA REALITE LOCALE

2.1. Premier impact de l'UE : l'impact sur les institutions

Avant toute chose, le FSE agit sur les « institutions », c'est-à-dire les dynamiques ou les logiques institutionnelles qui contraignent la marge de manœuvre des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'emploi. C'est par le biais du facteur ressources/contraintes que s'exerce l'impact du FSE : en interagissant avec les logiques institutionnelles inhérentes aux acteurs, elles conditionnent leur action finale, en l'occurrence ici les actions organisées pour ou en partie pour les femmes. Etant par ailleurs attribuées à un ensemble élargi d'acteurs, les ressources et contraintes fournies par le FSE entraînent une redistribution du pouvoir dans la gouvernance de l'emploi. L'impact du FSE sur la gouvernance s'exprime à deux niveaux : celui des régions et celui des acteurs infranationaux, et s'appréhende au regard de leur rapport à l'Etat.

2.1.1. La place des régions dans la gouvernance du FSE

La nouvelle période de programmation du FSE, 2007-2013, renforce le rôle des régions dans la gouvernance de l'emploi, en leur attribuant plus de responsabilités dans l'allocation et le contrôle de l'utilisation des fonds et un montant de fonds plus conséquent. Le processus de régionalisation s'accroît incontestablement. Toutefois, le niveau régional est encore peu affirmé en tant qu'acteur réellement maître d'une politique d'emploi régionale.

Les régions n'ont été recréées qu'à la fin des années 1990, après plusieurs décennies de morcellement du territoire destiné justement à les affaiblir, et où elles n'avaient qu'un rôle de relais des décisions de l'Etat. Cette situation n'a été que partiellement résolue avec la réforme de 1998, les régions dépendant fortement de l'Etat pour leurs ressources financières, et n'étant donc pas autonomes sur ce point. Du reste, si la perspective d'adhésion à l'Union européenne a accéléré en Pologne le processus de

réforme territoriale et donc de décentralisation (initié au début des années 1990 avec les communes puis stoppé), l'UE, en ne fournissant aucun modèle, a permis qu'une forte composante centralisatrice s'y exprime. De même, elle a encouragé dès 1997 une gestion centralisée de la politique régionale des futurs Etats membres, afin de garantir une meilleure allocation et un meilleur contrôle des fonds structurels. Cette position a permis de consolider les autorités centrales au détriment des régions et du partenariat Etat-régions.

De ce fait, lorsqu'à partir de 2007 les régions doivent gérer d'elles-mêmes une part importante des fonds, notamment du FSE, celles-ci manquent d'expérience en la matière et alors que désormais le programme POKL s'est achevé, le processus d'apprentissage des régions en tant qu'actrices autonomes dans la gouvernance de l'emploi ne fait que commencer.

En matière de politique d'emploi, le manque d'expérience lié à l'interventionnisme historiquement fort de l'Etat et à des décennies d'absence d'autonomie, s'est traduit par une reprise quasi identique des programmes d'emploi nationaux dans les régions. L'existence de politiques régionales d'emploi n'est donc que théorique. En pratique, il s'agit du programme national décliné dans chaque région. Si le FSE initie un changement majeur dans la gouvernance (après tout, les régions n'ont jamais eu autant de poids), il est encore trop tôt pour affirmer que l'acteur régional joue un rôle décisif dans l'orientation de la politique d'emploi sur son territoire. L'organisation de l'intervention du FSE selon un programme unique, donc sectoriel, renforce la similarité de la mise en œuvre d'un territoire à l'autre.

Dès lors, des régions aussi différentes que Zachodniopomorskie, Łódzkie et Podkarpackie réalisent des politiques similaires. Ces régions présentent des profils socioéconomiques différents, notamment en milieu rural, qui sont liés à leur trajectoire historique. Les divergences de trajectoire se répercutent dans la structure de l'emploi actuel et donc les opportunités offertes à la population locale. De même, le profil agricole de ces régions introduit des questionnements spécifiques quant au devenir du monde rural. Sur ces deux points, les politiques réalisées depuis l'après-guerre n'ont jamais rien corrigé : ni le déséquilibre territorial historiquement défavorable à la Pologne orientale (le clivage Pologne A/Pologne B), mais qui s'est néanmoins complexifié dans les années 1990 avec la chute des fermes d'Etat dans les zones recouvertes de l'ouest (entraînant l'explosion du chômage et de la pauvreté, à des niveaux supérieurs à ceux de l'Est du pays) ; ni l'importance de l'agriculture et la

configuration historique des exploitations : l'agriculture reste la plus prédominante dans les régions orientales (Podkarpackie) où elle prend la forme de petites voire de très petites exploitations « employant » un nombre excessif de population (d'où le chômage caché), dont la majorité ne produit que pour l'autosubsistance. Depuis toujours, une partie de cette population de petits agriculteurs est donc contrainte d'occuper un autre emploi ou d'émigrer à l'étranger, temporairement ou sur le long terme, afin d'améliorer ses revenus ; les anciennes terres des fermes d'Etat (historiquement prussiennes, comme Zachodniopomorskie) ont fait place à des exploitations mécanisées de grande taille, tandis que les populations des anciennes PGR ont été frappées de chômage, d'inactivité et de pauvreté, et sont devenues la clientèle majoritaire de l'aide sociale. Traditionnellement moins agricole, cette région plus que les autres est tournée vers le secteur des services ; au centre (Łódzkie), les exploitations sont de petite taille également mais une part importante de la région vit de la production industrielle, en particulier du textile. Celui-ci, malgré la fermeture des grandes entreprises d'Etat héritées du communisme dans les années 1990 et jusqu'à nos jours, continue de fournir de l'emploi aux femmes des environs, dans le cadre de petits ateliers privés agissant plus ou moins dans la légalité. Malgré l'intervention des fonds structurels et du FSE, les différences demeurent et on ne peut donc parler de rattrapage, ni concernant le clivage Pologne A/Pologne B, ni au sein de la Pologne A, ni concernant le clivage urbain/rural. Les interventions n'ont pas non plus, jusqu'à présent, corrigé les inégalités infrarégionales, entre les différents *powiaty*. Le déséquilibre territorial dans toute sa complexité, dont l'ancrage remonte au 19^{ème} siècle, est toujours d'actualité et rien ne paraît approprié ou en mesure de résoudre ce problème.

La persistance des inégalités territoriales qui s'exprime notamment à travers les indicateurs de l'emploi et divers indicateurs sociaux (aide sociale, pauvreté, etc.) s'explique certes par le peu d'expérience des régions dans l'instauration d'une politique d'emploi régionale, mais aussi par le mode d'intervention du FSE qui, suivant un schéma unique et descendant, ne permet pas de traiter de manière appropriée les problèmes infrarégionaux. Le résultat en est l'échec des ambitions de ce fonds en matière de rattrapage socioéconomique et de résorption des clivages.

2.1.2. La gouvernance locale de l'emploi sous l'effet du FSE

Concrètement et localement, une série d'acteurs est désormais impliquée dans la politique d'emploi au niveau local, et non plus seulement les institutions publiques mises en place durant la décennie de transformation, à savoir les bureaux du travail (PUP) et les centres d'aide sociale (OPS). Des acteurs multiples et divers – privés ou associatifs, autres acteurs publics – interviennent désormais dans le champ de l'emploi. Sur ce point, l'impact de l'Union européenne est notable : c'est bien elle qui a engendré et permis le mouvement d'hybridation des acteurs, orientant la politique d'emploi vers plus de conformité avec le référentiel néolibéral de marché, conformité par ailleurs souhaitée dès le début des années 1990 par les autorités polonaises. A travers ce mouvement se confirme celui du désengagement de l'Etat, également souhaité dès la chute du communisme mais qui n'a été initié qu'au début des années 2000, suite à la réforme du territoire de 1998-1999. Le contexte social défavorable et les résistances politiques au processus de décentralisation ont expliqué ce retard entre ambitions initiales et réalisations concrètes dans la politique d'emploi. Le processus d'adhésion à l'UE a accéléré le mouvement de réforme dans la politique territoriale et d'emploi, sans empêcher toutefois les spécificités nationales de s'exprimer. Ainsi, dans la politique d'emploi, si le FSE prend en quelque sorte le relai de l'Etat, ce qui constitue un changement historique après plusieurs décennies de centralisation extrême sous le communisme, ce dernier ne cesse de réaffirmer sa centralité sur les institutions publiques locales, en se servant du FSE. Pour les institutions locales, le centre reste d'ailleurs la référence en matière d'emploi et l'instigateur des diverses contraintes qui se posent à elles, malgré l'existence théorique d'une politique d'emploi régionale.

En même temps, malgré les changements initiés sous l'effet du FSE dans l'optique de réaliser les objectifs fixés au niveau de l'Union, la politique d'emploi locale est freinée par les héritages : ainsi par exemple, outre la traditionnelle centralisation qui se maintient, dans les services publics de l'emploi les logiques passives ont repris le dessus ces dernières années au détriment des logiques actives. Ceci traduit l'échec des politiques d'activation, même si les autres porteurs de projets recourant au FSE compensent ce mouvement. De manière générale, par ailleurs, la mise en œuvre du FSE est freinée par le caractère excessivement bureaucratique des procédures, qui aux dires mêmes des organisateurs, finissent par vider de leur sens les actions entreprises.

Enfin, dans tous les cas, le facteur financier relatif au FSE conditionne l'action des acteurs : la logique de saisie des projets est principalement rationnelle. Elle s'explique, chez les institutions publiques, par le besoin de sauver leurs structures qu'elles sentent menacées, dans le contexte décrit plus haut ; chez les petites associations locales, elle s'explique par le besoin de se consolider, à l'instar de la société civile dans son ensemble et des organisations non gouvernementales, dont l'une des caractéristiques est le manque constant de ressources et le manque de soutien public. Dans le cas des collectivités territoriales, l'importance du facteur financier que représente le FSE s'explique par les limites de la décentralisation : le cas des communes en est une illustration, puisque celles-ci n'ont cessé de se voir attribuer de nouvelles missions, sans qu'aient suivi les ressources financières. Enfin, le facteur financier est au cœur de la logique des porteurs de projet privés, dont l'objectif est la réalisation de profits. Le fonctionnement de chaque acteur et ses problématiques propres conditionnent la manière dont il se saisit du FSE ce qui, inévitablement, influe sur le résultat des actions.

La répartition des projets est dictée par les fonds et les capacités institutionnelles des acteurs et se fait donc de manière aléatoire sur le territoire géographique, sans souci d'une répartition équitable entre les territoires, au sein des régions, ni de proportionnalité entre le nombre de projets organisés pour les habitants d'un territoire et la difficulté de leur situation : les espaces les plus dans le besoin ne sont pas forcément ceux dans lesquels on trouve le plus grand nombre de projets. Rien ne garantit qu'un territoire à fort taux de chômage et à faibles opportunités d'emploi accueille davantage de projets qu'un territoire plus favorisé. D'où, encore une fois, l'échec du FSE à résoudre les inégalités infrarégionales.

2.2. L'impact de l'UE sur les idées

Une fois conditionnée par les relations de gouvernance qui évoluent sous l'effet du FSE, les actions pour les femmes sont orientées par la manière dont les « idées » européennes (éléments cognitifs et normatifs) sont reprises par les acteurs. Ici aussi, l'influence de l'UE est filtrée par les acteurs domestiques et est donc largement relativisée. Deux aspects sont considérés : la reprise de la composante *soft* de la politique européenne d'égalité (*gender mainstreaming*), dont l'hypothèse est qu'elle suscite un processus de *social learning* ou de conscientisation chez ceux qui en font usage ; la manière dont la politique d'emploi nationale cible et traite la question des

femmes, dans le respect des orientations de la Stratégie européenne pour l'emploi initialement, de la Stratégie de Lisbonne par la suite.

2.2.1. Gender mainstreaming

Sur le premier point, le respect du *gender mainstreaming* dans la mise en œuvre du FSE est simple : il prend la forme d'une déclaration documentaire, chiffrée mais aussi soumise à une forte bureaucratie. Encore une fois, les héritages s'expriment. N'ayant jamais été considéré comme une priorité ni comme particulièrement légitime, et n'ayant pas été encouragé par la Commission européenne au sein de laquelle il faisait débat (tout comme dans les Etats membres), le *gender mainstreaming* a été absent du processus d'adhésion de la Pologne à l'UE. Il n'a pas bénéficié de soutien au niveau domestique (*norm entrepreneurs*), en l'absence d'ONG suffisamment puissantes, ni n'a été inclus dans les programmes des fonds de préadhésion. Le manque de conviction et d'engagement qui ont entouré son adoption n'ont cessé de se refléter dans la mise en œuvre du FSE, que ce soit entre 2004 et 2006 ou à partir de 2007. Chez les acteurs de la mise en œuvre, l'engagement est limité. Le terme de *gender mainstreaming* est connu des acteurs car présent dans les documents de procédure des concours, mais n'a aucune résonance. Le respect de l'égalité hommes-femmes est principalement vécu comme une obligation bureaucratique. Concernant le *gender mainstreaming*, il est difficile de parler d'une européanisation des idées au sens de conviction, de *learning* ; sans être contesté même s'il est perçu comme une norme imposée par l'UE, ce principe est adopté de manière passive car sa mise en œuvre ne suscite pas de difficulté particulière. Sa reprise est le reflet du désintérêt des pouvoirs publics à son égard, d'autant que le concept d'égalité hommes-femmes a une consonance historique négative : il rappelle la politique factice de l'Etat communiste, perçue comme illégitime et donc rejetée dès la chute du régime, bien qu'elle se soit avérée inefficace. Certes, cet héritage n'est pas évoqué dans les discours locaux ; malgré tout, le rejet qu'a suscité la politique d'égalité communiste dans les années 1990 explique l'état des lieux actuel, ne serait-ce que le manque d'expérience des acteurs à considérer et à traiter ces questions.

2.2.2. Les femmes dans la politique d'emploi

La manière dont la politique d'emploi nationale cible et traite la question des femmes, elle, est une combinaison encore plus subtile entre respect des normes européennes et

respect de la tradition nationale. En apparence, en effet, les orientations affichées dans la documentation du FSE sont conformes à celles en vigueur au niveau européen : ciblage sur les jeunes mères de famille, mesures de conciliation vie professionnelle – vie familiale, encouragement au temps partiel. En même temps, les politiques d'emploi pour les femmes ont toujours été pensées par le biais de la maternité ou des responsabilités familiales qui leur incombent. Il s'agit ici d'un héritage de la « Mère polonaise » (*Matka polka*) qui, en assurant l'éducation des enfants, assure aussi la survie de la Nation. Le stalinisme s'est attaqué à cette figure en encourageant à la fin des années 1940 l'insertion des femmes dans l'emploi, dans le cadre de la politique d'industrialisation massive et d'urbanisation, sans pour autant résoudre le problème du double fardeau qui pèse sur les femmes. Du reste, cette politique s'est achevée dès la fin des années 1950 (déstalinisation), quand les autorités encouragent cette fois le retour des mères au foyer. Des années 1970 jusqu'à la fin de la période communiste, malgré des taux d'emploi supérieurs à ceux des femmes occidentales, la tendance est davantage à un retrait qu'à une croissance des femmes dans l'emploi. A partir de 1989, le rejet de tout ce qui était communiste et la toute-puissance de l'Eglise catholique, conjugués à la chute du marché du travail, incitent les femmes à se retirer dans la sphère privée. Les différentes mesures prises dans la politique d'emploi ne ciblent pas les femmes en particulier, mais différents groupes à risque dans lesquels elles se fondent. La mise en place d'un programme d'action national pour les femmes, à la fin des années 1990, est laborieuse et fluctue au gré des intérêts partisans. Il faut attendre le début de la décennie 2000 et l'influence explicite de l'Union européenne pour que les femmes apparaissent dans la politique d'emploi, sous l'angle de la conciliation travail-famille et du temps partiel. Ces deux éléments sont repris dans le document de programmation du FSE. Entre 2007 et 2013, si les femmes ne font plus l'objet d'une priorité d'action à part entière, elles peuvent faire l'objet de projets spécifiquement conçus pour elles, ou peuvent être ciblées en priorité. Dans ce cas-là, le ciblage sur les jeunes mères de famille est encouragé par la réglementation de concours du FSE que chaque région applique de manière uniforme. La reprise des normes européennes apparaît davantage comme une adoption de façade cependant, que comme un engagement réel. L'histoire prouve que le modèle patriarcal de la famille, selon lequel la femme assure l'éducation des enfants avant tout et l'homme sert de gagne-pain, n'a jamais cessé d'être encouragé. Par ailleurs, les deux mesures mises en avant afin de résoudre le problème de

l'emploi féminin – conciliation et temps partiel – sont totalement inopérantes. La politique familiale a suivi dans les années 1990 le chemin inverse de ce qu'a exigé l'UE par la suite, puisqu'en se désengageant du financement des structures de garde existantes (déjà en nombre insuffisant), l'Etat polonais a également condamné ces structures. Quant au temps partiel, il ne correspond ni à l'héritage du travail à temps plein laissé par le communisme – auquel les femmes se sont habituées -, ni aux nouvelles exigences du marché du travail, ni à la volonté des employés. Encore une fois, donc, les héritages nationaux s'expriment et se perpétuent.

La reprise de la cible « femmes » dans les projets locaux, qu'il s'agisse d'actions spécifiques ou non, ne donne pas lieu à des statistiques. Il n'est donc pas possible de mesurer, par exemple, le nombre de projets dédiés aux jeunes mères de famille. Le temps partiel, lui, disparaît : il n'existe ni dans les projets du FSE (compte-tenu qu'ils ne créent pas de liens avec des employeurs) ni dans le discours des acteurs. Quant à la conciliation, elle existe au sein des projets par le financement des coûts liés à la garde des enfants, et durant toute leur durée d'existence (quelques semaines à quelques mois). Elle a pour but de faciliter l'accès des femmes au projet mais elle disparaît une fois les projets achevés.

De manière générale, l'engagement envers la cible « femmes », qu'il s'agisse de mères de famille ou non, se limite à la durée du projet chez la plupart des organisateurs. Les porteurs de projet sont en effet multiples et connaissent plus ou moins les situations. Le profil des bénéficiaires, leur parcours, ne sont pas sources d'intérêt dans bien des cas, et il n'y a pas de souci d'efficacité des actions au-delà du temps réglementaire du projet, ou des quelques semaines ou mois qui le suivent. Sauf obligation mise par l'Etat via l'autorité régionale, la préoccupation des porteurs de projet concernant l'insertion des femmes dans l'emploi s'achève avec la fin du projet. Seules les petites associations locales qui nouent des liens plus étroits voire personnels avec les bénéficiaires ont connaissance de leur devenir.

L'impact de l'UE est significatif et d'ailleurs perçu comme tel, s'agissant de l'accès des femmes et des autres catégories de population aux dispositifs de formation et autres mesures d'aide à l'emploi. S'agissant des idées, la sensibilisation envers l'emploi féminin est limitée, par contre ; limitée mais non pas inexistante, car on peut supposer qu'elle serait encore plus faible en l'absence du FSE.

2.3. L'impact de l'UE sur les intérêts

Les intérêts renvoient aux logiques d'action collective, aux interactions et aux motivations des acteurs éventuellement suscités par les dispositifs européens. Les intérêts sont ici les moins impactés par l'UE.

Localement et qui plus est en milieu rural, le système d'acteurs entourant le FSE est limité. Les échanges entre acteurs sont quasi nuls. L'organisation du système, qui se traduit par une nébuleuse d'actions multiples, disparates et de courte durée, ne favorise pas l'instauration d'échanges, et encore moins sur le long terme. Si échange il y a, il s'agit soit d'un échange de type hiérarchique ou vertical (porteur de projet et autorité régionale et/ou Etat), soit, dans le cas d'une coopération horizontale, d'un échange d'information ou de publicité entre deux acteurs (par exemple, porteur de projet privé ou associatif et administration publique de l'emploi). Des partenariats sont bien incités par certaines régions mais prennent la forme de partenariats stratégiques et donc uniquement de façade. Le FSE ne suscite donc pas d'action collective organisée, de mobilisation en faveur d'une cause (qu'il s'agisse des femmes ou d'une autre), entre plusieurs types d'acteurs intra ou hors FSE : les employeurs locaux par exemple, ne sont pas impliqués ou très peu.

La coordination des actions au sein du système est donc limitée, d'autant que la mise en œuvre des projets ne se fait pas relativement aux besoins d'un territoire mais en fonction des candidatures qui se présentent. De même, aucune coopération n'est possible entre acteurs agissant dans des priorités d'action différentes du FSE : l'organisation du système ne permet pas de prévoir en amont ce type d'échanges. Les priorités régionales du FSE ne sont donc pas coordonnées entre elles. En l'occurrence pour les femmes, les priorités pour l'emploi et celles qui cofinancent des types de maternelles fonctionnent de manière autonome les unes envers les autres. Localement donc, rien ne garantit que des maternelles soient créées là où les femmes en ont le plus besoin. De la même manière, dans les zones rurales, il n'existe pas de coordination entre les projets du FSE et ceux financés par le Fonds européen agricole pour le *développement rural* (FEADER) dans le cadre du programme de développement des espaces ruraux ; les projets des deux programmes (POKL et FEADER) sont pourtant très similaires (projets de formation ou subventions pour la création d'activités dérivées de l'agriculture, telles que l'agrotourisme). L'absence de

coordination s'applique aussi bien au niveau des autorités régionales qu'au niveau de la mise en œuvre locale.

L'Union européenne exerce un impact sur les institutions, puis sur les idées et en dernier lieu sur les intérêts, et dans ce sens il existe un mouvement d'eupéanisation de la politique d'emploi nationale, jusqu'au niveau *meso* de cette politique, c'est-à-dire jusqu'à sa mise en œuvre. Jusque-là en effet, la politique d'emploi parvient à aller dans le sens des exigences européennes tout en les adaptant au contexte national. Autrement dit, s'il y a eupéanisation, celle-ci s'opère en combinaison avec les héritages nationaux, ce qui est somme toute conforme aux politiques européennes dites de coordination. Au-delà des *outputs* de la politique d'emploi, toutefois, le mouvement d'eupéanisation se heurte aux « facteurs domestiques », qui cette fois-ci, l'empêche réellement de se concrétiser. Ces facteurs domestiques renvoient à des éléments profondément ancrés sur lesquels l'Union européenne n'a pas d'impact, ou pas encore. Dans le cas des femmes vivant en milieu rural, ils constituent tous des barrières à l'efficacité des actions du FSE. Tant que ces barrières ne seront pas traitées, les projets du FSE ne pourront pas avoir d'effet.

2.4. Le poids des variables endogènes : l'action du FSE confrontée à la réalité locale

Les variables endogènes déterminant la place des femmes en milieu rural se déclinent en quatre facteurs corrélés : le facteur structurel, le facteur culturel, le facteur individuel, et le facteur géographique. Ce dernier - la ruralité - renforce les difficultés liées aux trois premiers facteurs. A ces quatre facteurs s'ajoutent éventuellement celui des politiques locales et celui de l'engagement des femmes dans les communautés locales.

Le premier facteur structurel bloquant l'efficacité du FSE est le manque d'emplois disponibles en milieu rural. Cette situation résulte directement des transformations opérées dans les années 1990, qui ont entraîné la chute de la plupart des entreprises locales et se sont traduites par des licenciements massifs. La structure du marché local est passée de grandes entreprises d'Etat à des petites voire très petites entreprises, n'employant que quelques personnes. Leur essor a été encouragé afin de solutionner le chômage, cependant ce tissu de PME ne permet pas d'absorber l'ensemble de la population demandeuse d'emploi. Pour les femmes, les opportunités

d'emploi dans les espaces ruraux sont très faibles : les offres sont rares et les places limitées, y compris dans le secteur des services ou dans le domaine public (écoles, hôpitaux, offices municipaux), c'est-à-dire dans les domaines d'emploi traditionnellement féminins. Ce premier facteur conditionne l'accès à l'emploi pour toutes les femmes. Les projets FSE – hors création d'entreprise – s'achèvent par la hausse des qualifications et l'obtention d'un certificat, mais cela ne fait que créer l'illusion de pouvoir résoudre le problème de l'accès à l'emploi.

Le second facteur structurel empêchant les actions du FSE d'être efficaces est l'absence, l'insuffisance ou la difficulté d'accès des structures d'accueil des jeunes enfants. Ce problème concerne en premier lieu les jeunes mères de famille, pour lesquelles il bloque toute possibilité de concilier famille et emploi (si emploi il y a), si les solutions de repli traditionnelles comme le recours aux grands-mères sont inexistantes. Le manque de structures de garde (crèches et maternelles ou équivalents) renvoie lui aussi à un héritage historique, celui d'un faible engagement de l'Etat à investir dans l'accueil des jeunes enfants, déjà notable sous le communisme, et qui s'est aggravé durant la décennie de transformation. A des structures au nombre déjà insuffisant, bondées et de mauvaise qualité mais malgré tout existantes et gratuites, a succédé la disparition de la quasi-totalité du réseau, une fois celui-ci transféré à des communes n'ayant pas les moyens de les entretenir. Les fonds du FSE ont permis d'accélérer le processus de reconstruction du réseau d'accueil public et privé à partir de 2007. Sur ce point, l'impact de l'UE est déterminant également. Cependant en milieu rural le réseau demeure loin de répondre aux besoins des familles et son accès est bloqué tant par les horaires d'ouverture des structures, leur coût (maternelles et crèches sont payantes depuis les années 1990), que leur accès physique : étant limitées en nombre, leur accès suppose en effet des déplacements.

Or, le troisième frein structurel pour les femmes est le manque de transport et de moyens de communication. Celui-ci bloque leur accès aussi bien à l'emploi qu'à différents services ou loisirs présents uniquement dans les villes. Le nombre de bus reliant les villages aux petites ou grandes villes est très limité. Or, une partie des femmes ne dispose pas du permis de conduire. Sur ce point, les projets du FSE (notamment ceux de l'aide sociale) apportent des réponses : ils offrent l'occasion de

passer le permis de conduire. Encore faut-il avoir les moyens, ensuite, d'acheter un ou un deuxième véhicule, si le véhicule principal est déjà utilisé par le mari⁹⁷⁹.

A ces trois facteurs structurels exacerbés par la ruralité et qui se cumulent généralement, s'ajoute le facteur culturel. Celui-ci agit également comme barrière à l'emploi pour les femmes et donc étouffe l'effet final des actions du FSE. Or, étant difficilement mesurable car lié à des représentations, son ancrage est beaucoup plus difficile à ébranler. Ce facteur culturel est la persistance du modèle patriarcal et du gagne-pain masculin dans les familles, modèle relayé aussi bien dans les politiques publiques (la politique familiale, en premier lieu) que par l'Eglise catholique. Selon ce modèle, la place des femmes se trouve avant tout au foyer, leur rôle premier étant d'élever les enfants (la *Matka polka* est avant tout une mère de famille). Ce stéréotype associant les femmes à la maternité se répercute dans la sphère de l'emploi par des pratiques discriminantes des employeurs à l'égard des jeunes femmes, lorsqu'elles tentent d'accéder ou de retourner sur le marché du travail. Les projets du FSE n'ont pas d'impact sur ce facteur, puisqu'ils n'agissent pas directement sur les employeurs - en dehors de campagnes nationales dont l'impact réel est difficile à évaluer - ni sur la sphère privée des familles. Du reste, le contenu des projets eux-mêmes véhiculent une vision stéréotypée et genrée de l'emploi, orientant les femmes vers des domaines « féminins » (petit commerce, garde d'enfants ou de personnes âgées, restauration, etc.) et les hommes vers des domaines « masculins » (logistique, construction, dépannage), les premiers étant moins pourvoyeurs d'emplois.

Les projets du FSE, de courte durée et menée de manière discontinue, ne contrebalancent pas le poids de ces facteurs structurels et culturels, sur lesquels ils n'agissent pas. De ce fait, les femmes rurales, qui rencontrent ces obstacles avant le projet, les rencontrent à nouveau après et leur situation revient à son point de départ. Les alternatives structurelles sont limitées : l'emploi est éventuellement disponible au noir, dans la sphère grise ou à l'étranger, cependant ces solutions ne sont pas satisfaisantes pour les femmes à un niveau personnel, et en cas de responsabilités familiales, y accéder n'est pas plus aisé qu'obtenir un emploi légal et/ou sur place. Reste alors la solution qui consiste à refaire un ou plusieurs projets FSE, solution avantageuse sur le plan individuel.

⁹⁷⁹ La plupart du temps, nos interlocuteurs (porteurs de projet) considèrent que l'achat d'un véhicule n'est pas un problème, car on peut facilement trouver des véhicules d'occasion à coût très abordable. Certains en veulent pour preuve que même les familles pauvres disposent d'un véhicule.

En effet, le principal atout des projets est de l'ordre individuel, en ce qu'ils permettent aux femmes de sortir de leur isolement, c'est-à-dire de s'échapper du modèle traditionnel dans lequel elles sont confinées (famille, maison et éventuellement exploitation agricole de petite taille). Les projets sont l'occasion de créer ou de recréer du lien social, pour des femmes tombées dans l'inactivité ou repliées dans leur cercle familial. Les projets agissent également sur la confiance en soi et l'estime de soi. Ces impacts sont vécus comme un changement majeur pour les femmes qui participent aux projets, même si leur durabilité est difficilement évaluable, compte-tenu que les projets ne durent qu'un temps et qu'au-delà, la motivation acquise ou retrouvée à chercher du travail s'avère vite déçue. Les qualifications obtenues durant le projet ont davantage d'effet sur l'auto-appréciation des personnes qu'elles n'en ont sur le marché du travail, pour lequel elles paraissent insuffisantes : elles ne compensent pas un niveau d'éducation trop faible (de type élémentaire, collège ou professionnel de base), l'absence, l'insuffisance d'expérience professionnelle, une longue pause hors du marché du travail (chômage de longue durée), ou encore une déqualification professionnelle. En outre, les projets n'agissent pas sur certains autres éléments individuels impactant pourtant l'accès à l'emploi : l'âge, tout d'abord, qui suscite également des pratiques discriminantes de la part de certains employeurs ; la situation financière des familles, enfin, qui conditionne la possibilité de recourir aux structures de garde et/ou de se déplacer vers son lieu de travail. Or, les salaires fournis localement dans les emplois les plus accessibles (dans la grande distribution ou l'industrie manufacturière, par exemple) sont perçus comme très faibles et ne rendent pas payant, pour de nombreuses femmes, le fait de travailler. En final, les projets du FSE pour les femmes vivant en milieu rural n'ont pas l'effet attendu, celui de leur permettre de travailler pour un revenu correct.

En raison du manque de coordination entre les actions du FSE et les autres politiques existantes ou les éventuelles politiques locales, ce dernier facteur est difficilement appréciable. Le FSE intervient de façon autonome, en dehors de toute cohésion avec ce qui est déjà mené sur le territoire d'une commune ou d'un espace plus large. Dans le cadre des projets, en tout cas, il n'existe pas de synergie avec d'autres interventions locales dans le but d'aider les femmes à accéder à l'emploi, quitte à se le créer elles-mêmes. Une solution de plus en plus mise en avant est la création de coopératives sociales, qui n'en est encore qu'à ses débuts. Elle se heurte parfois à la crainte des femmes elles-mêmes envers cette forme de structure, ou encore au

manque de soutien des autorités locales. Les difficultés à implanter ces structures rappellent que les comportements habituels consistent plutôt à agir de manière individuelle ou à s'appuyer sur le cercle des relations les plus proches, notamment dans la recherche d'emploi ou pour les loisirs. Ces comportements résultent du rejet de toute forme d'action collective – cette dernière étant associée à un embrigadement politique - suscitée par la chute du communisme, qui s'est traduite par le repli dans la sphère privée, longtemps considérée comme le seul espace de liberté et d'autonomie. Cette réaction explique également que le tissu associatif soit encore limité dans les milieux ruraux, et c'est d'ailleurs par l'intermédiaire du FSE qu'il peut agir de manière plus conséquente, tout en se consolidant. Le dernier facteur envisageable, celui de l'influence des femmes dans la communauté locale (présence de « leaders ») ou de la participation civique des femmes, n'exerce pas d'impact sur l'effet final des projets. Certaines responsables de petites associations locales qui s'adressent aux femmes, aux enfants ou aux jeunes, se montrent dynamiques et ambitieuses quant à l'organisation de projets FSE ; elles parviennent à attirer les femmes locales et à tisser avec elles des liens personnels. Elles contribuent dès lors à l'effet qualitatif des projets mais n'ont pas le pouvoir d'agir sur les autres barrières.

3. APPORTS CRITIQUES

L'analyse de l'effet des projets sur les femmes nécessiterait sans doute de s'y atteler à plus long terme, afin d'observer l'évolution des comportements et des résultats des programmes dans le temps. Comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs, l'impact du FSE ne doit pas être attendu comme immédiat mais il s'agit au contraire d'un processus diffus, d'autant qu'il s'inscrit dans une dynamique de transformation et de modernisation - de l'Etat, de la société, de l'action publique et des territoires - qui elle-même s'apprécie sur un temps long de plusieurs décennies. Cependant, le paradoxe de l'intervention du FSE est que même si elle s'écoule sur plusieurs années, elle se compose de petites actions sans continuité les unes avec les autres et surtout sans lien avec les spécificités locales ou les autres acteurs locaux. Comment des actions de ce type peuvent-elles réellement agir sur un processus aussi long et complexe que l'est la transformation socioéconomique ? L'apport des fonds européens est indispensable pour soutenir ce processus, cependant leur intervention devrait être repensée pour mieux prendre en compte les besoins locaux d'une part, les

besoins des différentes catégories de population d'autre part. Autrement dit, l'allocation des fonds devrait être mieux et davantage ciblée.

Nous avons mis en lumière l'incohérence qu'il peut y avoir à appliquer des grilles identiques (même si elles sont conformes aux exigences européennes) à des territoires systématiquement présentés comme différents. En effet, toutes les analyses et études portant sur la Pologne à un niveau infranational, s'agissant du développement économique, des situations sociales, etc., soulignent les différences entre voïvodies. Ces différences sont relayées et mises en avant en permanence par les publications de l'Office national des statistiques (GUS). Autrement dit, le prisme régional semble incontournable pour une compréhension complète des réalités du pays, d'autant que l'examen de sa trajectoire historique et géographique témoigne de la persistance de cette hétérogénéité territoriale, qui s'est structurée au moment des partages et qui n'a jamais été réellement corrigée. Jusqu'à présent, les fonds européens ne l'ont pas corrigée non plus, d'ailleurs. En même temps, les discours au niveau infrarégional se rejoignent d'une région à l'autre, chez les acteurs de la mise en œuvre comme chez les bénéficiaires : chez ces dernières, les problèmes rencontrés transcendent le découpage régional, bien que leur quotidien et leur expérience, qui inspirent leurs propos, aient pour référence un espace très local.

Deux enseignements sont à tirer de ces constatations, l'un politique, l'autre théorique : d'un point de vue politique, il ressort de notre étude que sans remettre en cause le rôle de la région en tant qu'autorité de gestion principale, l'intervention du FSE devrait plutôt être pensée à partir d'un espace infrarégional (un *powiat*, plusieurs communes) à partir de sa stratégie de développement, et non pas à partir du niveau régional qui paraît trop vaste et ne permet pas de corriger les inégalités en final. Le ciblage serait spécifique à chaque espace et permettrait par exemple de mieux prendre en compte le lien entre ruralité et agriculture, les populations isolées ou traditionnellement oubliées, et les diverses barrières qui se posent à elles. Ces barrières s'expriment et sont donc à traiter dans un cadre local, même si on les retrouve dans chaque territoire. Une organisation plus ciblée des fonds permettrait ensuite, d'un point de vue théorique, de comparer des territoires plus restreints, ce que ne permet pas l'organisation actuelle du FSE qui impose une étude par le biais de la région. Ce cadre d'analyse est certes pertinent mais il appelle à établir des différenciations internes.

L'impossibilité de circonscrire l'analyse à des territoires infrarégionaux nous a initialement posé un problème méthodologique, quant à la façon de choisir les projets et les interlocuteurs dans chaque terrain régional ; elle résultait en fait d'un élément explicatif du résultat, donc d'une variable indépendante qu'est l'organisation-même du système, et qui a donc conditionné également notre manière d'aborder chaque cas. C'est sans doute là une des limites de cette étude, mais l'impact du FSE sur un espace restreint et dans les priorités choisies, à l'heure actuelle, est irréalisable en pratique.

Concernant la notion d'eupéanisation et dans le cas de la Pologne – ou sans doute de tout Etat membre récent -, notre analyse confirme tout d'abord le rôle déterminant des acteurs domestiques dans la reprise et l'adaptation des normes et des règles européennes. Loin d'être passifs comme on a pu le suggérer, les acteurs à tous les échelons - national, régional comme infrarégional - adaptent les exigences en fonction de leurs façons de faire traditionnelles et de leurs propres systèmes de contraintes et de représentations. Ce qui, partant, confirme aussi le poids de l'histoire dans l'aboutissement final du processus : l'histoire joue aussi bien au niveau des institutions que des idées et des intérêts qui animent les acteurs. Cependant elle pèse aussi sur les parcours individuels des personnes que visent les programmes mis en œuvre : elle s'y exprime à travers différents facteurs domestiques que l'on ne perçoit qu'en s'intéressant à eux spécifiquement. Seule une étude locale et un intérêt pour les bénéficiaires finales des politiques européennes permet de saisir la complexité de ces facteurs et leur imbrication, et de répondre à la question : « Où s'arrête l'eupéanisation ? ».

C'est pourquoi notre analyse suggère de dépasser, dans la mesure du possible, la question de l'impact de l'Union européenne sur les *polities* et les *policies* en y ajoutant celle de l'impact sur les bénéficiaires ; car après tout, c'est l'ambition des politiques européennes que d'avoir un effet réel sur la vie des citoyens. A quoi sert d'eupéaniser la mise en œuvre d'une politique, de la rendre plus conforme aux exigences européennes, si cette politique n'a finalement pas d'impact ou un impact réduit sur la clientèle ? Dans le cas des femmes et de l'espace rural, il est clair qu'une analyse de l'eupéanisation limitée à la mise en œuvre de telle ou telle politique aurait négligé une part importante de la « réalité » qui, on l'a vu, n'y est pas forcément prise en compte.

Bibliographie

ARTICLES, OUVRAGES, RAPPORTS

Aïssaoui, Hakim. « L'élargissement européen au prisme des fonds structurels : vers une européanisation de la gestion publique du territoire en Pologne ? », *Politique européenne*, n°15, 2005, p.61-84.

Bache, Ian. « Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol.10, n°1, 2010, p.1-12.

Bafoil, François. « La privatisation de l'économie polonaise. Libéralisme et croissance dépendante », dans Bafoil, François. *Capitalismes émergents : économies politiques comparées Europe de l'Est et Asie du Sud-Est*, Paris : Presses de Sciences po, 2012, p.260-279.

_ « Chapitre 13. Les politiques de la cohésion économique et sociale », in Dehousse, Renaud. *Politiques européennes*, Paris : Presses de Sciences po, 2009, p.265-280.

_ « Variété des processus d'européanisation en Europe centrale et orientale » in Bafoil, François, Beichelt, Timm (dir.). *L'européanisation d'Ouest en Est*. Paris : L'Harmattan, 2008, p.55-88.

_ « Privatisations et formation des Etats est-européens. Traduction du texte établissant le « Consensus de Washington », *Critique internationale*, n°32, juillet-septembre 2006a.

_ *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris : Presses de Sciences po, 2006b, 567 p.

_ « Les fonds structurels. Défis et enjeux du développement européen », *Strates* [en ligne], 12, 2006c. Disponible sur : <http://strates.revues.org/2112>.

_ « L'entreprise postcommuniste : gestion privée de la main d'œuvre et politiques publiques de l'emploi en Pologne », Toulouse, *Slavica occitania*, 2000, vol.11, p.41-61.

_ « Contrats, négociations et relations informelles dans la gestion locale de l'emploi en Allemagne de l'Est, en Pologne et en Bulgarie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998, vol.29, n°3, p.85-110.

Bafoil, François, Beichelt, Timm (dir.). *L'européanisation d'Ouest en Est*. Paris : L'Harmattan, 2008, 327 p.

Bafoil, François, Surel, Yves. « L'européanisation plurielle » in Bafoil, François, Beichelt, Timm (dir.). *L'européanisation d'Ouest en Est*. Paris : L'Harmattan, 2008, p.299-328.

Bailey, David, De Propris, Lisa. « EU structural funds, regional capabilities and enlargement: towards multi-level governance? », *Journal of European integration*, vol.24, n°4, 2002, p.303-324.

Beichelt, Timm. « Dimensions of Europeanisation » in Bafoil, François, Beichelt, Timm (dir.). *L'européanisation d'Ouest en Est*. Paris : L'Harmattan, 2008, p.31-53.

Berriet-Sollicec, Marielle, Trouvé, Aurélie. « La Politique Agricole Commune est-elle territoriale ? » In Hervieu, Bertrand, Mayer, Nonna, Muller, Pierre, Purseigle, François, Remy, Jacques, dir. *Les mondes agricoles en politique : de la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris : Presses de Sciences po, 2012, p. 397-413.

Berthet, Thierry, Conter, Bernard. « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France », 10^{ème} Congrès de l'ASFP, section 12.1 : « Regards critiques : le local comme objet global ?, axe 2 : Formes et effets du changement du local en politique, Grenoble : France », 2009. Disponible sur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/51/17/43/PDF/st12-1berthetconter.pdf>.

Beveridge, Fiona. « Building against the past: the impact of mainstreaming on EU gender law and policy », *European Law Review*, vol.32, n°2, 2007, p.193-212.

Beveridge, Fiona, Nott, Sue, Stephen, Kylie. « Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end? », *Journal of European Public Policy*, vol.7, n°3, 2000, p.385-405.

Bezes, Philippe. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 2007, vol. 2, n°35, p.9-29.

Błędowski, Piotr, Kubicki, Paweł « Pomoc społeczna. Główna Instytucja socjalna na szczeblu lokalnym » [L'aide sociale. Principale institution sociale au niveau local], *Polityka Społeczna*, 2009, n°11-12, p.40-44.

Bock, Bettina. « It still matters where you live: rural women's employment throughout Europe », in Buller, Henry, Hoggart, Keith, éd. *Women in the European countryside*, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate, 2004. p. 14-41.

Bonnet, Amélie. « Pologne. Comment adapter le système des retraites aux temps de la rigueur ? », *Grande Europe*, n°27, décembre 2010, p.3-11.

Börzel, Tanja A. « Deep impact? Europeanization and Eastern Enlargement », dans Kutter, Amélie Trappmann, Vera (dir.). *Das Erbe des Beitritts: Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, 2006, Baden-Baden, Nomos, p. 99-115.

_ « Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol.7, n°1, p.141-162.

Börzel, Tanja A., Risse, Thomas. « When Europe hits home: Europeanization and domestic change », *European Integration online Papers* (EIoP), 2000, vol. 4, n°15. Disponible sur : <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, DL 2010. 771 p.

Braithwaite, Mary. « Mainstreaming gender in the European Structural Funds », Paper prepared for the Mainstreaming Gender in European Public Policy Workshop, Université du Wisconsin-Madison, 14-15 octobre 2000. Disponible sur : <http://eucenter.wisc.edu/conferences/gender/braith.htm>.

Bretherton, Charlotte. « Gender mainstreaming and EU enlargement: swimming against the tide? », *Journal of European Public Policy*, vol.8, n°1, 2001, p.60-81.

Brunell, Laura. « Cinderella seeks shelter: will the State, Church, or Civil society provide? », *East European Politics and Societies*, 2002, vol.16, n°2, p.465-493.

Bruno, Isabelle, Jacquot, Sophie, Mandin, Lou. « L'européanisation saisie par son instrumentation : benchmarking, gender mainstreaming et MOC... boîte à outils ou boîte de Pandore ? », in Palier, Bruno, Surel, Yves et al. *L'Europe en action : l'européanisation dans une perspective comparée*, Paris : L'Harmattan, 2007, p.193-249.

Bukraba-Rylska, Izabella. *Socjologia wsi polskiej* [Sociologie de la campagne polonaise], Varsovie : Wydawnictwo naukowe PWN, 2008, 578 p.

Buhler, Pierre. *Histoire de la Pologne communiste : autopsie d'une imposture*, Paris : Karthala, 1997, 808 p.

Bulmer, Simon, Lequesne, Christian. *The member states of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, 399 p.

Calmfors, Lars. *Active labour market policy and unemployment. A framework for the analysis of crucial design features*, Paris : OECD Economic Studies, n°22, printemps 1994, 41 p.

CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ (CBOS). « Doświadczenia aborcyjne Polek » [Expériences de l'avortement des Polonaises], BS/60/2013, Varsovie, 8 p.

_ « Opinie o pomocy społecznej ze środków publicznych » [Opinions sur l'aide sociale à partir des fonds publics], BS/136/2004, Varsovie, 24 p.

_ « Polityka Państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci » [La politique de l'Etat envers la famille et la discrimination des femmes enceintes et des mères de jeunes enfants sur le lieu de travail], Varsovie, mars 2006, 16 p.

_ « Postawy wobec aborcji » [Positions à l'égard de l'avortement], BS/173/2006, Varsovie, 12 p.

_ « Religijność Polaków na przełomie wieków » [Religiosité des Polonais au tournant du siècle], BS/53/2001, Varsovie, 41 p.

_ « Stabilizacja opinii o wpływie kościoła na życie w kraju » [Stabilisation de l'opinion sur l'influence de l'Eglise dans la vie du pays], BS/79/2004, Varsovie, 6 p.

Chazel, François. « Mouvements sociaux » In Boudon, Raymond dir. *Traité de sociologie*. Paris : Presses Universitaires de France, 1992, p. 263-312.

Czerwińska, Ewa. « Aktywność zawodowa kobiet » [Activité professionnelle des femmes], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 1994, information n°192.

Czudec, Adam, dir. *Możliwości i bariery rozwoju regionu* [Possibilités et barrières de développement de la région], Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2009, 299 p.

Costa, Olivier, Brack, Nathalie. *Le fonctionnement de l'Union européenne*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2011, 253 p.

Coudroy de Lille, Lydia, Wolaniuk, Anita. « Lodz, ou les ressources territoriales d'une stratégie métropolitaine », *Géocarrefour*, vol.80, n°1, 2005. Disponible sur : <http://geocarrefour.revues.org/941>.

Cowls, Maria Green, Caporaso, James A., Risse, Thomas. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca: Cornell University Press, 2001, 272 p.

Dąbrowska, Magdalena. "Issue histories Poland: series of timelines of policy debates", QUING Project, Vienne: Institute for Human Sciences (IWM), 2007. Disponible sur :

http://www.quing.eu/files/results/ih_poland.pdf.

Dabrowski, Marcin. « La mise en œuvre des fonds structurels en Pologne. Influence européenne, poids du passé et apprentissages collectifs », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.39, n°3, 2008, p.145-170.

Dakowska, Dorota, Neumayer, Laure. « Pour une approche sociologique de l'élargissement : les acteurs européens dans les nouveaux Etats membres de l'UE ». IEP de Bordeaux, Journée d'étude *L'élargissement de l'Union : un premier bilan, juin 2004*. Disponible sur :

<http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/europe/neumayerjuin2004.pdf>.

Daly, Mary. « Gender mainstreaming in theory and practice », *Social Politics*, vol.12, n°3, 2005, p.433-450.

Darrot, Catherine. *Les paysans polonais à l'épreuve de la Politique Agricole Commune européenne. Une analyse multidisciplinaire d'un référentiel professionnel pour un dialogue de normes*, Thèse de Doctorat : Economie de l'agriculture et des

productions : Rennes : Institut national d'Enseignement supérieur et de Recherche agronomique : 2008, 523 p.

Davies, Norman. *Histoire de la Pologne*, Paris, Fayard, 1986, 542 p.

De la Rosa, Stéphane. « La méthode ouverte de coordination dans les nouveaux Etats membres. les perspectives d'utilisation d'un outil de soft law », in Snyder, Francis (dir.). *Enlargement and the New Europe after 2004*, Bruxelles: Bruylant, 2005, p.141-168.

Demossier, Marion. « Women in rural France: mediators or agents of change? » In Buller, Henry, Hoggart, Keith, éd. *Women in the European countryside*, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate, 2004. p. 42-58.

Domański, Henryk. « Social mobility in six East European nations », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, p.111-145.

Dupont-Dobrzynski, Maryline. « Politiques familiales, familialisme et emploi féminin en Pologne. Une transition sans métamorphose », *Economies et Sociétés*, 2007, vol.12, n°29, p.1895-1923.

Dupuy, Claire, Pollard, Julie. « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol.19, n°2, p.7-14.

Erhel, Christine. *Les politiques de l'emploi*, Paris : Presses universitaires de France, 2009, 127 p.

Erhel, Christine, Palier, Bruno. « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'économie politique*, 2005, vol.11-12, n°6, p.677-703.

Esping-Andersen, Gøsta, Palier, Bruno. *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris : Seuil, 2008, 134 p.

Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990, 248 p.

EUROSTAT. *European social statistics. Social protection expenditure and receipts. Data 1997-2005*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008, 391 p.

Favarel-Dapas, Brigitte, Quintin, Odile. *L'Europe sociale*, 2^{ème} édition, Paris : La Documentation française, 2007, 174 p.

Ferge, Zsuzsa. « Women and Social transformation in Central-Eastern Europe. The 'Old Left' and the 'New Right' », *Czech Sociological Review*, 1997, vol.5, n°2, p.159-178.

Ferry, Martin. « Regional policy in Poland on the eve of EU membership: regional empowerment or central control? », *European Policies Research Centre*, n°53, 2004, 32 p. Disponible sur :

http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP%2053%20Reg%20Policy%20in%20Poland.pdf.

_« The EU and Recent Regional Reform in Poland », *Europe-Asia Studies*, 2003, vol.55, n°7, p.1097-1116.

Fidelis, Małgorzata. *Women, communism, and industrialization in postwar Poland*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010, 280 p.

Fodor, Eva. « A different type of gender gap: how women and men experience poverty », *East European Politics and Societies*, 2006, vol.20, n°1, p.14-39.

FONDATION POUR LES PROGRAMMES D'AIDE A L'AGRICULTURE. *Program aktywizacji obszarów wiejskich w Polsce. Raport Zamknięcia z Zarządzania Programem n°19 (1 kwietnia 2005 r. – 31 sierpnia 2005 r.)* [Programme d'activation des espaces ruraux en Pologne. Rapport de clôture de gestion du programme, n°19, 1er avril 2005-31 juin 2005)], Varsovie, 2005, 18 p.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI). « Pension developments dans reforms in transition economies », *Working paper of the IMF*, 1998, 47 p.

Forest, Maxime. « Les transferts institutionnels à l'usage des politiques d'égalité hommes-femmes dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2006a, vol.13, n°2, p.259-278.

_ « L'enjeu de l'égalité hommes-femmes au prisme de l'élargissement à l'Est de l'UE », *Politique européenne*, 2006b, n°20, p.99-117.

Frenkel, Izasław. *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian* [Population, emploi et chômage à la campagne. Une décennie de transformations], Varsovie : Institut du développement de la campagne et de l'agriculture de l'Académie polonaise des sciences, 2003, 215 p.

Fuszara, Małgorzata. « Udział kobiet we władzy » [La participation des femmes au pouvoir] in Centrum Praw Kobiet (CPK). *Kobiety w Polsce 2003* [Les femmes en Pologne, 2003], Varsovie, 2003, p.21-44.

_ « Kobiety w polityce dwudziestolecia (1989-2009) » [Les femmes en politique durant deux décennies (1989-2009)] in Kongres Kobiet Polskich 2009. *Raport Kobiety dla Polski. Polska dla Kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009* [Rapport Les femmes pour la Pologne. La Pologne pour les femmes. 20 années de transformation, 1989-2009], Varsovie : Fundacja Feminoteka, 2009, p.187-202.

Gilowska, Zyta. « Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych » [Les conditions régionales des réformes structurelles], *Studia regionalne i lokalne*, n°2(2), 2000, p.21-34.

- Giraud, Olivier. « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons infranationales », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol.19, n°2, p.15-36.
- Godek-Brunel, Magdalena. « Les finances locales en Pologne. Une réorganisation bien engagée », *Le Courrier des pays de l'Est*, vol.3, n°1033, 2003, p.39-46.
- Goetz, Klaus H. « The New Member States and the EU: responding to Europe », in Bulmer, Simon, Lequesne, Christian. *The member states of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p.254-280.
- Golinowska, Stanisława. « The national model of the welfare state in Poland. Tradition and changes », in Golinowska, Stanisława, Hengstenberg, Peter, Żukowski, Maciej. *Diversity and commonality in European Social Policies: the forging of a European Social Model*, Varsovie : Wydawnictwo Naukowe Scholar, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, p.213-260.
- Golinowska, Stanisława, Gardawski, Juliusz. « Społeczeństwo polskie w okresie PRL. Dziedzictwo państwowego socjalizmu » [La société polonaise sous la République populaire. L'héritage du socialisme d'Etat], in Golinowska, Stanisława. (dir.). *Raport społeczny Polska 2005* [Rapport social Pologne 2005], Fondation Friedrich Ebert, Varsovie, 2005, p.7-28.
- Golinowska, Stanisława, Hengstenberg, Peter, Żukowski, Maciej. *Diversity and commonality in European Social Policies: the forging of a European Social Model*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, 428 p.
- Golinowska, Stanisława, Morecka, Zofia, Styrz, Marta, Cukrowska, Ewa, Cukrowski, Jacek. *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego* [De la pauvreté à l'exclusion sociale], Varsovie : Institut du travail et des affaires sociales (IPiSS), 2008, 142 p.
- Gorlach, Krzysztof. « Agricultural change and the labor market status of women », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, p.269-287.
- Gorzela, Grzegorz. « Decentralisation of the territorial organization of the Polish state », *International Science Association International Conference*, Gdańsk, 2001, 15 p.
- Graniewska, Danuta. « Społeczne funkcje żłobków i przedszkoli. Obecnie i w przeszłości » [Les fonctions sociales des crèches et des maternelles. Actuellement et dans le passé], *Polityka Społeczna*, 2009, n°9, p.55-57.
- Grosse, Tomasz Grzegorz. « Ocena projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 » [Evaluation du projet de Plan de développement national pour les années 2007-2013], Varsovie, *Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie*, n°31, janvier 2005, 12 p.
- Guionnet, Christine, Neveu, Erik. *Féminins/Masculins : sociologie du genre*, Paris : Armand Colin, 2004, 286 p.
- Guyet, Rachel. « Le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi aux nouveaux Etats membres », *Critique internationale*, 2004, vol. 4, n°5, p.139-155.

Hall, Peter. « Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol.25, n°3, 1993, p.275-296.

Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C.R. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol.47, n°3-4, p.469-496.

Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2008. 294 p.

_ « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.113-132.

Hassenteufel, Patrick, Surel, Yves. « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 2000, vol.1, n°1, p.8-24.

Heinen, Jacqueline. « Les politiques familiales en Europe de l'Est : d'une époque à l'autre », *Cahiers du genre*, 2009, vol.1, n°46, p.101-127.

_ « Sphère publique et sphère privée en Europe de l'Est » in Heinen, Jacqueline, Del Re, Alisa. *Quelle citoyenneté pour les femmes ? La crise des Etats-providence et de la représentation politique en Europe*, Paris : L'Harmattan, 1996, p.247-265.

_ *Chômage et devenir de la main d'œuvre féminine en Pologne : le coût de la transition*, Paris : L'Harmattan, 1995, 220 p.

_ « Pologne/RDA : l'impact des politiques sociales sur le comportement des femmes actives », *Sociétés contemporaines*, mars 1990, n°1, p.97-112.

Heinen, Jacqueline, Matuchniak-Krasuska, Anna. *L'avortement en Pologne : la croix et la bannière*, Paris : L'Harmattan, 1992, 239 p.

Héritier, Adrienne. « Europeanization research East and West: a comparative assessment », in Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich (dir.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005, Ithaca, New York : Cornell University Press, p.199-209.

Hoggart, Keith. « Structures, cultures, personalities, places, policies: frameworks for uneven development » In Buller, Henry, Hoggart, Keith, éd. *Women in the European countryside*, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate, 2004, p. 1-13.

Hoskyns, Catherine. « Gender perspectives », in Wiener, Antje, Diez, Thomas. *European integration theory*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p.217-237.

Howard, Marc Morjé. « The weakness of postcommunist civil society », *Journal of Democracy*, vol.13, n°1, 2002, p.157-169.

Hryniewicz, Józefina. « Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989-1991 », in Hryniewicz, Józefina et al. *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989-1991* [Conceptions de la politique sociale en Pologne 1989-1991], Varsovie : Kancelaria Sejmu, Raport BSE, n°12, 1992, p.1-29.

_ « Fundusz pracy » [Fonds du travail], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 1995, information n°303.

Hughes, James Raymond, Sasse, Gwendolyn, Gordon, Claire E. « Conditionality and compliance in the EU's Eastward enlargement: regional policy and the reform of sub-national government », *Journal of Common Market Studies*, vol.42, n°3, 2004, p.523-551.

Ingham, Mike, Ingham, Hilary. « Gender and Labor market change: what do the official statistics show? », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, p.41-76.

Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. « Women on the labor market: Poland's second great transformation », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, p.1-19.

_ *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, 333 p.

Inglot, Tomasz, Szikra, Dorottya, Raț, Cristina. « Continuity and change in family policies of the New European Democracies: a comparison of Poland, Hungary, and Romania. Part I: Institutional legacies and path dependence in family practice – 1945 to 2000 », *NCEEER Working Paper*, 2011, 77 p. Disponible sur : http://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2011_825-10_Inglot1.pdf.

Jacquot, Sophie. « The paradox of gender mainstreaming: unanticipated effects of New Modes of Governance in the gender equality domain », *West European Politics*, vol.33, n°1, 2010a, p.118-135.

_ « L'Union européenne, la conciliation vie professionnelle / vie privée et la modernisation de la protection sociale ». Centre d'Etudes européennes (e-prints), juillet 2010b. Disponible sur : <http://www.cee.sciences-po.fr/en/publications/e-prints/e-prints-2010/doc/508/raw>.

_ « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue français de science politique*, 2009, vol.59, n°2, p.247-277.

_ *L'action publique communautaire et ses instruments : la politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, Thèse de Doctorat : Science Politique, Sociologie politique. Paris : Institut d'Etudes Politiques, 2006a, 672 p.

_ « L'instrumentalisation du *gender mainstreaming* à la Commission européenne : entre 'ingénierie sociale' et 'ingénierie bureaucratique' », *Politique européenne*, 2006b, n°20, p.33-53.

Jacquot, Sophie, Woll, Cornelia (dir.). *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris : L'Harmattan, 2004, 317 p.

Jarosz, Dariusz. « Une histoire sociopolitique de la viande en République populaire de Pologne », in Combe, Sonia. *Archives et histoire dans les sociétés postcommunistes*, Paris : La Découverte « Recherches », 2009, p.183-196.

_ « Ouvriers et paysans en Pologne. La reconstruction des classes sociales, 1944-1956 », in Bafoil, François (dir.). *La Pologne*, Paris, Fayard, 2007, p.179-198.

Jenson, Jane. « Politiques publiques et investissement social : quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes ? », *Cahiers du genre*, 2011, vol.3, HS n°2, p.21-43.

Jeziorski, Janusz. *PHARE – program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej* [PHARE – programme d'aide financière de l'Union européenne pour les pays d'Europe centre-orientale], Varsovie, Parlement, Bureau des études et des expertises, rapport n°132, 1998. Disponible sur : <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-132.htm>.

Jobert, Bruno. *Le tournant néolibéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan, 1994, 328 p.

Jönsson Alexandra, Morel, Natalie. « Egalité des sexes et conciliation vie familiale – vie professionnelle en Europe. Une comparaison des politiques menées en France, en Suède et au Royaume-Uni ». *Politique européenne*, n°20 (Genre et action publique en Europe), automne 2006, p.119-136.

Kalužná, Daniela. « Main features of the Public Employment Service in Poland », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°80, OECD Publishing. Disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/content/workingpaper/225485542035>.

Karpowicz, Ewa. « Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce » [Modèles de politique sociale. Directions des changements de la politique sociale en Pologne], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, information n°1249.

Kłós, Bożena. « Kobieta i rodzina w polityce społecznej państwa » [La femme et la famille dans la politique sociale de l'Etat], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 1994, information n°203.

Kłós, Bożena, Szymańczak, Jolanta. « Instytucje opieki dla dzieci w wieku do lat 3 w Polsce » [Institutions de garde pour les enfants de moins de trois ans en Pologne], *Biuro Analiz Sejmowych*, n°8 (97), 28 mai 2013, 8 p.

_ « Polityka państwa wobec rodziny » [La politique de l'Etat à l'égard de la famille], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 2006, information n°1251, p.29-44.

_ « Polityka rodzinna : wybrane zagadnienia » [Politique familiale : questions choisies], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 1997, information n°584.

Kotowska, Irena E. « Demographic and labor market developments in the 1990's », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, p.77-110.

Kotowska, Irena E., Podogrodzka, Małgorzata. « Dyskryminacja kobiet na rynku pracy » [Discrimination des femmes sur le marché du travail], *Kobieta i Biznes*, 1994, p.29-35.

Księżopolski, Miroslav. « Social policy in Poland in the period of political and economic transition: challenges and dilemmas », *Journal of European social policy*, 1993, vol. 3, n°3, p.177-194.

Kübler, Daniel, de Maillard, Jacques. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2009. 221 p.

Kutter, Amelie, Trappmann, Vera. « L'héritage de l'adhésion : européanisation des politiques de représentation des intérêts en Europe centrale et orientale » in Bafoil, François, Beichelt, Timm (dir.). *L'européanisation d'Ouest en Est*. Paris : L'Harmattan, 2008, p.89-133.

Ladrech, Robert. « Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France », *Journal of Common Market Studies*, 1994, vol.32, n°1, p.69-88.

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick. « Instrument » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, DL 2010. p.325-335.

_ *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2009. 128 p.

Le Galès, Patrick. « Gouvernance » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, DL 2010. p.299-308.

Lepesant, Gilles. « Crises et territoires en Europe centrale », *Coesionet*, décembre 2012, 57 p. Disponible sur :

<http://www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Etude%20G.%20Lepesant%20Crise%20et%20territoires-texte-def.pdf>.

_ *Géographie économique de l'Europe centrale : recomposition et européanisation des territoires*, Paris : Presses de Sciences po, 2010, 351 p.

Leven, Bożena. « The Welfare effects on women of Poland's economic reforms », *Journal of Economic Issues*, 1991, vol.25, n°2, p.581-588.

_ « Poland's transition and new opportunities for women », *Feminist Economics*, 2008, vol.14, n°1, p.123-136.

Lewis, Jane. « Gender and the development of Welfare regimes », *Journal of European Social Policy*, 1992, n°2, p.159-173.

Lhomel, Edith. « Régions, territoires et administrations », in Bafoil, François (dir.). *La Pologne*, Paris, Fayard, 2007, p.347-366.

Lisowska, Ewa. « Przedsiębiorczość kobiet w zjednoczonej Europie » [Entrepreneuriat des femmes dans l'Europe unie], *Kobieta i Biznes*, 2000, p.1-4.

_ « Udział kobiet w rozwoju sektora prywatnego w Polsce – motywacje i bariery » [Participation des femmes au développement du secteur privé en Pologne – motivations et barrières], *Kobieta i Biznes*, 1995, p.9-12.

Lisowska, Ewa, Sawicka, Janina. « Kobiety i gospodarka » [Les femmes et l'économie], in Piotrowska, Joanna, Grzybek, Agnieszka (dir.). *Raport Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009* [Rapport Les femmes pour la Pologne. La Pologne pour les femmes. Vingt années de transformation 1989-2009], Kongres Kobiet Polskich 2009, Varsovie : Fundacja Feminoteka, 2009, p.7-23.

Lukaszewska-Gibaud, Colette. « Surpeuplement rural et croissance économique en Pologne », *Revue de géographie de Lyon*, vol.39, n°1, 1964, p.39-59.

Malinowska, Ewa. « Women's organizations in Poland », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001, p.193-219.

Maruani, Margaret. *Travail et emploi des femmes*, Paris : La Découverte, 2006, 123 p.

Maruani, Margaret (dir.). *Femmes, genre et sociétés : l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 2005, 480 p.

Maurel, Marie-Claude. *Les paysans contre l'Etat : le rapport de forces polonais*, Paris : L'Harmattan, 1989, 239 p.

Maurel, Marie-Claude, Halamska, Maria. *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, Paris : CNRS éditions, 2006, 265 p.

Michel, Patrick. « L'Eglise catholique », in Bafoil, François (dir.). *La Pologne*, Paris, Fayard, 2007, p.371-394.

Millard, Frances. « Women in Poland: the impact of post-communist transformation 1989-1994 », *Journal of Area Studies*, 1995, vol. 6, p. 60-73.

Misztal, Stanisław, Kaczorowski, Wojciech. « Spatial problems of Poland's postwar industrialization, 1945-1975 », *Geographia Polonica*, n°43, 1980, p.199-212.

Mosesdottir, Lilja. « Le cas de la Suède », in Behning, Ute, Pascual, Amparo Serrano (dir.). *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris : L'Harmattan, 2002, p.27-61.

Mosher, James S., Trubek, David M. « Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European employment strategy », *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol. 41, n°1, p.63-88.

Mroczkowski, Tomasz. « Women as employees and entrepreneurs in the Polish transformation », *Industrial Relations journal*, vol.28, n°2, 1997, p.83-91.

Muller, Pierre. « Référentiel » In Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée. Paris : Presses de Sciences Po, DL 2010, p. 555-562.

_ *Les politiques publiques*, 8^o édition. Paris : Presses Universitaires de France, 2009. 127 p.

_ « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 155-187.

Neumayer, Laure. « La science politique et l'élargissement de l'Union européenne : paradigmes et objets de recherche », in Forest, Maxime, Mink, Georges. *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, Paris : L'harmattan, 2004, p.65-83

Nowakowska, Urszula. « Instrumenty Państwa na rzecz awansu kobiet » [Instruments de l'Etat pour l'avancement des femmes], in *Kobiety w Polsce w latach 1990* [Les femmes en Pologne dans les années 1990], Varsovie : Centrum Praw Kobiet, 2000, p.9-20.

Nowakowska, Urszula, Swędrowska, Anna. « Kobiety na rynku pracy » [Les femmes sur le marché du travail], in *Kobiety w Polsce w latach 1990* [Les femmes en Pologne dans les années 1990], Varsovie : Centrum Praw Kobiet, 2000, p.45-84.

Nowicka, Wanda (dir.). *Prawa reprodukcyjne w Polsce. Skutki ustawy antyaborcyjnej* [Les droits reproductifs en Pologne. Les effets de la loi anti-avortement], rapport 2007, Varsovie : Fédération pour les Femmes et le planning familial, 118 p.

OCDE. *Gender equality in education, employment and entrepreneurship: final report to the MCM 2012*, Paris : OCDE, 2012, 252 p.

_ *Accroître les chances de chacun. Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, Paris : OCDE, 2005, 224 p.

_ *Small and Medium Enterprise Outlook 2002*, Paris : OCDE, 2002, 248 p.

_ *La transition au niveau local : Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque*, Paris : OCDE, 1996, 192 p.

Offe, Claus. « The politics of social policy in East European Transitions: antecedents, agents, and agenda of reform », *Social Research*, vol.60, n°4, 1993, p.649-684.

OFFICE NATIONAL DES STATISTIQUES (GUS). *Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2012 r.* [Centres d'intégration sociale, établissement d'activité professionnelle et ateliers de thérapie en 2012], Varsovie, 29 novembre 2013, 14 p.

_ *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy* [Les femmes et les hommes sur le marché du travail], Varsovie, 2004, 11 p.

_ *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy* [Les femmes et les hommes sur le marché du travail], Varsovie, 2012, 16 p.

_ *Kobiety w Polsce* [Les femmes en Pologne], Varsovie, 2007, 311 p.

_ *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.* [Le travail non déclaré en Pologne en 2010], Varsovie, 2011, 89 p.

_ *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.* [Le travail non déclaré en Pologne en 2004], Varsovie, 2005, 56 p.

_ *Rocznik demograficzny* [Annuaire démographique], Varsovie, 2012, 538 p.

_ *Żłobki i kluby dziecięce w 2012 r.* [Crèches et clubs d'enfants en 2012], Varsovie, 29 mai 2013, 6 p.

Olszewski, Tadeusz. « Łódź w Polsce i w świecie » [Łódź en Pologne et dans le monde], in Michowicz, Waldemar (dir.). *Wczoraj, dziś i jutro Łodzi* [L'hier, l'aujourd'hui et le demain de Łódź], Université de Łódź, 1979, p.13-47.

Orenstein, Mitchell. « Transitional social policy in the Czech Republic and Poland », *Czech sociological review*, 1995, vol. 3, n°2, p.179-196.

Padowicz, Wojciech. « Rynek pracy w Polsce w okresie transformacji. Główne problemy i tendencje » [Le marché du travail en Pologne dans la période de transformation. Problèmes et tendances principaux], in Karpowicz, Ewa et al. *Rynek pracy* [Marché du travail], Bureau d'analyses du Parlement (BAS), Varsovie : Edition de la Chancellerie du Parlement, 2007, p.9-37.

Pailhé, Ariane. « L'offre de travail des femmes en Europe central dans la période de transformation systémique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998, vol.29, n°2, p.11-40.

Palier, Bruno. « *Path dependence* (dépendance au chemin emprunté) » in Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris : Presses de Sciences Po, DL 2010, p.411-419.

_ « Chapitre 14. L'Europe et le social », in Dehousse, Renaud. *Politiques européennes*, Paris : Presses de Sciences po, 2009, p.281-302.

_ « Les évolutions de la protection sociale en Europe. Contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques », Fondation Jean Jaurès, août 2005, n°13, 25 p. Disponible sur : <http://hussonet.free.fr/ne13.pdf>.

Palier, Bruno, Surel, Yves et al. *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris : L'Harmattan, 2007, 357 p.

Palier, Bruno, Surel, Yves. « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol.55, n°1, p.7-32.

PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY, GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY [Inspection générale du travail]. *Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w stosunkach pracy. Mobbing w środowisku pracy* [Egalité de traitement des femmes et des hommes dans les relations de travail. Le mobbing dans l'environnement de travail], Varsovie, 2005, 13 p.

Paraskevopoulos, Christos J., Leonardi, Robert. « Introduction: adaptational pressures and social learning in European regional policy – cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) countries », *Regional & Federal Studies*, vol.14, n°3, 2004, p.315-354.

Pascall, Gillian, Lewis, Jane. « Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe », *Journal of Social Policy*, 2004, vol. 33, n°3, p. 373-394.
 Disponible sur : http://eprints.nottingham.ac.uk/797/1/Emerging_gender_regimes.pdf.

Pasquier, Romain. « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol.19, n°2, p.57-78.

_ « Ce qu'apporte l'éclairage des études est-européennes » in Bafoil, François, Beichelt, Timm (dir.). *L'eupéanisation d'Ouest en Est*. Paris : L'Harmattan, 2008, p.285-298.

Pasquier, Romain, Perron, Catherine. « Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2008, vol.39, n°3, p.5-18.

Pasquier, Romain, Weisbein, Julien. « L'Europe au microcosme du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, 2004, n°12, p. 5-21.

Paukert, Liba. *Economic transition and women's employment in four Central European countries, 1989-1994*, Genève : Office International du Travail, 1995, 79 p.

Penaud, Pascal, Amghar, Yann-Gaël, Bourdais, Jean-François, Dupays, Stéphanie, Laloue, Frédéric, Léost, Hervé, Moleux, Marguerite. *Politiques sociales*, Paris : Presses de Sciences po, Dalloz, 2011, 756 p.

Pierson, Paul. « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, 2000, vol.94, n°2, p.251-267.

_ « When effects become cause. Policy feedback and political change », *World Politics*, 1993 vol.45, n°4, p.595-628.

Plomien, Ania. « From socialism to capitalism: Women and their changed relationship with the labor market in Poland », *Globalife*, Working Paper n°68, 2004, 23 p. Disponible sur: http://oldsite.sociologie-blossfeld.de/globalife/downloads/wp_zipped/wp068.pdf.

Pollert, Anna. « Women, work and equal opportunities in post-Communist transition », *Work, Employment & Society*, 2003, vol. 17, n°2, p. 331-357. Disponible sur: <http://wes.sagepub.com/cgi/content/abstract/17/2/331>.

POLOGNE, MINISTÈRE DE L'ECONOMIE. *Przedsiębiorczość w Polsce. Raport* [L'entrepreneuriat en Pologne. Rapport]. Varsovie, 2003, 228 p.

POLOGNE, MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA POLITIQUE SOCIALE (MPiPS). *Informacja o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej polskiej* [Information sur le fonctionnement des centres et des clubs d'intégration sociale pour la Diète et le Sénat de la République de Pologne], Varsovie, mai 2012, 106 p.

_ *Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy w 2011 roku* [Situation des femmes et des hommes sur le marché du travail en 2011], Varsovie, 2012, 16 p.

_ Rapport II sur la Charte sociale européenne. Varsovie, 2000, 376 p. Disponible sur : <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Spoleczne%20Prawa%20Czlowieka/EKS/sprawozdanieII.pdf>.

Ponthieux, Sophie, Meurs, Dominique. « Les écarts de salaires entre les femmes et les hommes en Europe. Effets de structures ou discrimination ? », *Revue de l'OFCE*, 2004, p.153-192. Disponible sur : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/6-90.pdf>.

Potrykowski, Marek. « Concentration and decentralization processes in polish industry », *Spatial Organization and Region Development*, Discussion Papers, 1988, p.102-122.

Portet, Stéphane. « Poland: Circumventing the law or fully deregulating? », in Vaughan-Whitehead, Daniel (dir.). *Working and employment conditions in New EU Member States. Convergence or diversity?*, Genève : International Labour Organization, 2005, p.272-337.

_ « La politique de la « conciliation » entre vie professionnelle et vie familiale en Pologne. Le cas du travail à temps partiel (1970-2003) », *Nouvelles Questions Féministes*, 2004a, vol.23, n°2, p.49-70.

_ « Le temps partiel en Pologne. Un trompe-l'œil de la segmentation sexuée du marché du travail », *Travail, genre et sociétés*, 2004b, vol.2, n°12, p.127-144.

Pouliquen, Alain. « Crise de la politique agraire polonaise : comment sortir de l'impasse », *Economie rurale*, 1980, n°139, p.57-65.

Radaelli, Claudio M. « Européanisation » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, DL 2010. p.247-257.

_ « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, 2002, vol.1, n°5, p.105-136.

_ « Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change », *European Integration online Papers (EIoP)*, 2000, vol.4, n°8. Disponible sur: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm>.

Radaelli, Claudio M., Pasquier, Romain. « Chapter 3. Conceptual issues » in Graziano, Paolo, Vink, Maarten P. *Europeanization: new research agendas*, Basingstone: Palgrave Macmillan, 2006, 432 p.

Reading, Anna. *Polish women, solidarity and feminism*, Basingstoke: Macmillan, 1992, 246 p.

Regulska, Joanna. « ‘The political’ and its meaning for women. Transition politics in Poland » in Pickles, John, Smith, Adrian. *Theorising transition: the political economy of post-communist transformations*, 1998, p.309-329.

Riot-Sarcey, Michèle. *Histoire du féminisme*, Paris : La Découverte, 2008, 120 p.

Roth, Silke. « Mobilisation féministe dans une Union européenne élargie », *Chronique féministe*, janvier/juin 2009, n°102, p. 44-51.

Rubery, Jill. « Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy », *Industrial Relations Journal*, vol.33, n°5, 2002, p.500-522.

Rubery, Jill, Fagan, Colette. « La ségrégation professionnelle des femmes et des hommes dans la Communauté européenne », *Europe Sociale*, 1993, n°3, 212 p.

Rusin, Philippe. « Economie politique de la transition polonaise, 1989-2006 » dans Bafoil, F. (dir.). *La Pologne*, Fayard, 2007, p.281-302.

Rybka, Izabela. « Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej » [Diagnostic de l'aide sociale en Pologne dans les années 1991-2006. Possibilités et barrières à l'application des instruments d'économie sociale dans l'aide sociale], *Ekonomia społeczna teksty*, 2006, 34 p.

Safuta, Anna. « Les ONG féministes en Pologne aujourd'hui », *Chronique féministe*, janvier/juin 2009, n°102, p.32-37.

Saurugger, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010, 483 p.

Saurugger, Sabine, Surel, Yves. « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol.13, n°2, p.179-211.

Scharpf, Fritz. *Gouverner l'Europe*, Paris : Presses de Sciences po, 2000, 238 p.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich. « Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe », in Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich (dir.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005, Ithaca, New York : Cornell University Press, p.1-28.

_ « Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 2004, vol.11, n°4, p.661-679.

Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich (dir.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005, Ithaca, New York : Cornell University Press, 256 p.

Sénac-Slawinski, Réjane. « Le *gender mainstreaming* à l'épreuve de sa genèse et de sa traduction dans l'action publique en France », *Politique européenne*, 2006, n°20, p.9-32.

Siemieńska, Renata. « Kobiety w (męskim) zawodzie naukowca » [Les femmes dans la profession (masculine) de chercheur], in Piotrowska, Joanna, Grzybek, Agnieszka (dir.). *Raport Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009* [Rapport Les femmes pour la Pologne. La Pologne pour les femmes. Vingt années de transformation 1989-2009], Kongres Kobiet Polskich 2009, Varsovie : Fundacja Feminoteka, 2009, p.303-317.

_ « La féminisation de certaines professions, problème permanent. Causes et conséquences », Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Ankara, septembre 1989, 20 p.

Sissenich, Beate. « The transfer of EU social policy to Poland and Hungary », in Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich (dir.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005, Ithaca, New York : Cornell University Press, p.156-177.

Śmiałowski, Józef. « Cechy rozwoju Łodzi » [Les caractéristiques du développement de Łódź], in Michowicz, Waldemar (dir.). *Wczoraj, dziś i jutro Łodzi* [L'hier, l'aujourd'hui et le demain de Łódź], Université de Łódź, 1979, p.49-77.

Smith, Andy. *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, 2^{ème} édition, Paris : LGDJ-Lextenso éditions, 2010, 241 p.

Snyder, Richard. « Scaling down: the subnational comparative method », *Studies in Comparative international Development*, 2001, vol.36, n°1, p.93-110.

Spieser, Catherine. « Policies for employment and unemployment in a context of systemic change. A post-communist administration facing high unemployment », Colloque international « Etat et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ? », CES-Matisse, Paris, 11-13 septembre 2006, 23 p. Disponible sur : <http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/spieser.pdf>.

_ « Labor market policies in post-communist Poland: explaining the peaceful institutionalization of unemployment », *Politique européenne*, 2007, n°21, p.97-132.

Strzelecka, Joanna. « Fundusz pracy – źródła finansowania i przeznaczenie środków » [Fonds du travail – sources de financement et allocation des ressources], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 2001, information n°780.

Surel, Yves. « Trois I » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition actualisée et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, DL 2010. p.650-657.

Szelewa, Dorota. « Three faces of familialism : comparing family policies in the Czech Republic, Hungary and Poland », Working paper, RC19 Annual Academic Conference, Florence, 6-8 septembre 2006, 27 p. Disponible sur: <http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Szelewa.pdf>.

Szikra, Dorottya, Szelewa, Dorota. « Welfare et socialisme : de certains concepts relatifs au genre », *Cahiers du genre*, 2009, vol.1, n°46, p.77-100.

Szlachta, Jacek. « Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską » [La politique régionale de la Pologne dans la perspective de l'intégration à l'Union européenne], *Studia regionalne i lokalne*, n°1(5), 2001, p.25-40.

_ « Znaczenie funduszy europejskich dla rozwoju regionalnego Polski » [L'importance des fonds européens pour le développement régional de la Pologne], 15 p.

_ « Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – szansa dla Polski » [Le Fonds européen de développement régional – une chance pour la Pologne], 32 p. Disponible sur : <http://www.bzfe.uw.gda.pl/download/Europejski%20Fundusz%20Rozwoju%20Regionalnego.pdf>.

Szukielójc-Bieńkuńska, Anna, Fall, Madior, Verger, Daniel. « Pauvreté et exclusion en Pologne », *Economie et statistiques*, n°383-384-385, 2005, p.157-178. Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es383-384-385h.pdf.

Szuman, Alicja. « Przeobrażenia struktury społeczno-zawodowej ludności Polski w XX wieku » [Transformations de la structure socioprofessionnelle de la population de Pologne au 20^{ème} siècle], *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 1999, n°3-4, p.187-202.

Szymańczak, Jolanta. « Ubóstwo dzieci » [La pauvreté des enfants], *Bureau des Etudes et des Expertises (BSiE)*, 1997, information n°433.

Tarasiewicz, Malgorzata. « La transition des femmes polonaises », *Chronique féministe*, janvier/juin 2009, n°102, p. 38-39.

Thévenon, Olivier. « Les enjeux pour l'emploi féminin de la Stratégie européenne pour l'emploi », *Revue de l'OFCE*, vol.3, n°90, 2004, p.379-417.

Titkow, Anna. *Tożsamość polskich kobiet. Ciągłość, zmiana, konteksty* [L'identité des femmes polonaises. Continuité, changement, contextes], Varsovie : Wydawnictwo IFiS PAN, 2007, 312 p.

_ « On the appreciated role of women », in Ingham, Mike, Ingham, Hilary, Domański, Henryk. *Women on the polish labor market*. Budapest: Central European University Press, 2001. p.21-40.

TNS OBOP. *Aktywność kobiet na rynku pracy. Analiza danych zastanych* [Activité des femmes sur le marché du travail. Analyse des données existantes], Varsovie : juin 2006, 58 p.

_ *Kobiety i mężczyźni o różnych sprawach* [Les femmes et les hommes à propos de diverses questions], Varsovie, juin 2000, 36 p.

Tryfan, Barbara. *Kwestia kobiecej na wsi* [La question des femmes à la campagne], Varsovie : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987, 261 p.

UNECE. *Economic survey of Europe, 1999, n°1*. Chapitre 3, sections 3.5-3.7, 57 p. Disponible sur : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/pub/991/991_3b.pdf.

UNICEF. *Women in transition, The MONEE Project, CEE/CIS/Baltics, Regional Monitoring Report, n°6, 1999, 176 p.*

Vaughan-Whitehead, Daniel. « What world of work in new EU member states? », *ZAF*, 2004, n°4, p.335-345. Disponible sur: http://doku.iab.de/zaf/2004/2004_4_zaf_vaughan-whitehead.pdf.

Wallace, Helen, Pollack, Mark A., Young, Alasdair R. *Policy-making in the European Union*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2010, 597 p.

Watson, Peggy. « Politics, policy and identity: EU eastern enlargement and East-West differences », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol.7, n°3, p.369-384.

Wolchik, Sharon L. "Gender issues during transition" In *East-Central European economies in transition*. Armonk, New York: Sharpe, 1995. p. 147-170

Woolfson, Charles. « Working environment and 'soft law' in the postcommunist new Member States », *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n°1, p.195-215.

Wrzochalska, Agnieszka. *Zatrudnienie i bezrobocie kobiet wiejskich* [Emploi et chômage des femmes rurales], Varsovie, Wydawnictwo IERiGŻ, 2006, 239 p.

Zembrzuska, Agnieszka. « The socialist model of woman in Poland and its Soviet prototype », *IWM Junior Visiting Fellows Conferences*, 2000, vol.6, n°2.

DOCUMENTS EUROPEENS

COMMISSION DES DROITS DE LA FEMME. *Rapport sur le rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires »* (COM(98) 122), PE 229.153/déf., 17 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Communication de la Commission renforçant la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi, Proposition de décision du Conseil concernant des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*, COM(2004) 239 final, Bruxelles, 36 p.

_ *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale*, COM(2004) 137 final, Bruxelles, 27 p.

_ *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004*, COM(2004) 115 final, Bruxelles, 21 p.

_ *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Etat d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe (JAP) concernant les politiques de l'emploi dans les pays adhérents*, COM(2003) 663 final, Bruxelles, 17 p.

_ *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Rapport annuel sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne en 2002*, COM(2003) 98 final, Bruxelles, 26 p.

_ *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Etat d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*, COM(2003) 37 final, Bruxelles, 21 p.

_ *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion*, COM(2002) 700 final, Bruxelles, SEC(2002) 1408, 178 p.

_ *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi*, COM(2002) 416 final, Bruxelles, 27 p.

_ *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Rapport annuel sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne en 2001*, COM(2002) 258 final, Bruxelles, 25 p.

_ *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, SEC(2001) 1752, 130 p.

_ *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Agenda pour la politique sociale*, COM(2000) 379 final, Bruxelles, 33 p.

_ *Communication de la Commission européenne (II), Agenda 2000. Le défi de l'élargissement*, COM(97) 2000 final, vol.II, Bruxelles, 55 p. Disponible sur : http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_europeenne_ii_agenda_2000_le_defi_de_l_elandissement_1997-fr-353b1d52-69fb-43f4-9862-f949dcc3a4ef.html.

_ *Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires »*, COM(98) 122 final, Bruxelles, 1998, 36 p.

_ *Communication de la Commission « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires »*, COM(96) 67 final, Bruxelles, 1996, 24 p.

_ *Livre blanc. Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union*, COM(95) 163 final, Bruxelles, 39 p.

COMMISSION EUROPEENNE. *Communication de la Commission. Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM (2010) 2020, Bruxelles, 2010, 40 p. Disponible sur : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20FR%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20FR%20version.pdf>.

_ *L'emploi en Europe*, MEMO/05/383, Bruxelles, 2005, 5 p.

_ *Informal working document for guidance only. Guide to the main administrative structures required for implementing the Acquis*, actualisé en mai 2005, 105 p. Disponible sur : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/adminstructures_version_may05_35_ch_public_en.pdf.

_ *Rapport global de suivi des préparatifs menés par la Pologne en vue de son adhésion*, 2003, 75 p. Disponible sur : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_fr.pdf.

_ *Rapport global de suivi des préparatifs menés par la Pologne en vue de son adhésion*, 5 novembre 2003, 75 p. disponible sur : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_fr.pdf.

_ *Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Pologne à la Communauté européenne*, DOC/97/17, Bruxelles, 1997, 163 p.

JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.*

_ *Résolution n°C 386/1 du Conseil du 2 décembre 1996 concernant l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans le cadre des Fonds structurels européens, 96/C 386/01.*

_ *Décision 95/593/CE du Conseil du 22 décembre 1995 concernant un programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000).*

_ *Résolution du Conseil du 22 juin 1994 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes par l'action des Fonds structurels européens, 94/C 231/01.*

_ *Règlement (CEE) n°3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la république de Hongrie et de la république populaire de Pologne.*

CONSEIL DE L'EUROPE. *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques », Strasbourg, 2004, 56 p.*

CONSEIL EUROPEEN. « Conclusions des sessions du Conseil européen », Madrid, 26 et 27 juin 1989. Disponible sur : http://www.european-council.europa.eu/media/848992/1989_juin_-_madrid_fr.pdf.

CONSEIL EUROPEEN DE BARCELONE. *Conclusions de la Présidence*, 15 et 16 mars 2002, SN 100/1/02 REV 1, 73 p.

PARLEMENT EUROPEEN, COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES. *Rapport sur l'analyse de la méthode ouverte de coordination dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales et les perspectives de futur*, PE 316.405, A5-0143/2003 final, 18 p.

PROGRAMMES ET STRATEGIES POLONAIS, EVALUATIONS

CHANCELLERIE DU SENAT. *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje* [La société civile et ses institutions], Opracowania tematyczne OT-627, Varsovie, janvier 2014, 30 p.

CONSEIL DES MINISTRES. *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006* [Stratégie nationale de développement régional 2001-2006], Varsovie, 2000, 130 p.

_ *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006* [Stratégie nationale de croissance de l'emploi et de développement des ressources humaines 2000-2006], Varsovie, 2000, 95 p.

_ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* [Plan de développement national 2004-2006], Varsovie, 2003, 196 p.

GHK POLSKA SP.Z O.O. *Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3 POKL* [Evaluation de la qualité des projets système réalisés dans le cadre de la sous-action 6.1.3 du POKL], Varsovie, 27 juillet 2011, 121 p.

Krajowy Program Działań na rzecz kobiet – II etap wdrożeniowy na lata 2003-2005 [Programme d'actions national pour les femmes – Seconde étape de mise en œuvre, 2003-2005], 92 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL. *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)* [Programme de développement des espaces ruraux 2007-2013], Varsovie, juillet 2011, 429 p.

MINISTERE DE LA POLITIQUE SOCIALE. *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007-2013* [Stratégie de soutien au développement de la société civile pour les années 2007-2013], Varsovie, 2005, 32 p.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DU TRAVAIL ET DE LA POLITIQUE SOCIALE. *Poland. Integrated Regional Operational Programme 2004-2006, Community Support Framework for 2004-2006*, Varsovie, 2004, 162 p.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU TRAVAIL. *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* [Programme opérationnel sectoriel Développement des ressources humaines 2004-2006], *Dziennik Ustaw* n°166, poz. 1743, 2004, 147 p.

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* [Cadre de référence stratégique national 2007-2013, soutenant la croissance économique et l'emploi], Varsovie, mai 2007, 165 p.

_ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* [Programme opérationnel Capital Humain, Cadre de référence stratégique national 2007-2013], Varsovie, 307 p.

_ *Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* [Programme opérationnel Développement de la Pologne orientale], Varsovie, version actualisée le 28 juin 2012, 157 p.

_ *Sprawozdanie z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2010 roku* [Rapport sur la mise en œuvre du Programme opérationnel Capital Humain 2007-2013 en 2010], Varsovie, mai 2011, 266 p.

_ *Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013* [Description détaillée des priorités du programme opérationnel Capital Humain 2007-2013], Varsovie, juillet 2013, 363 p.

PENTOR RESEARCH INTERNATIONAL S.A. *Badanie ewaluacyjne realizacji perspektywy równości płci w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój*

Zasobów Ludzkich 2004-2006. Raport końcowy [Enquête d'évaluation de la réalisation de la perspective d'égalité des sexes dans le cadre du programme opérationnel sectoriel Développement des ressources Humaines 2004-2006. Rapport final], Varsovie, novembre 2007, 158 p.

POLICY & ACTION GROUP UNICONSULT SP. Z O.O. *Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013* [Examen de l'atteinte des indicateurs de résultat de la composante régionale du POKL], Varsovie, 2013, 218 p.

_ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL* [Examen de l'atteinte des indicateurs de résultat de la composante régionale du POKL], Varsovie, 2012, 99 p.

Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 [Projet de Plan de développement national 2007-2013], Varsovie, septembre 2005, 246 p.

Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r. [Projet de Stratégie nationale de développement régional pour les années 2007-2013, accepté par le Conseil des Ministres le 6 septembre 2005], Varsovie, septembre 2005, 108 p.

Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 [Complément au Programme sectoriel Développement des Ressources Humaines 2004-2006], 2007, 214 p.

Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 [Principes du Plan de développement national pour les années 2007-2013], Varsovie, 30 avril 2004, 98 p.

TEXTES DE LOIS POLONAIS

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom [Règlement du Conseil des Ministres du 30 juillet 2002 modifiant le règlement sur la liste des emplois interdits aux femmes], *Dziennik Ustaw* 2002 n°127, poz.1092.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1996 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom [Règlement du Conseil des Ministres du 10 septembre 1996 sur la liste des emplois interdits aux femmes], *Dziennik Ustaw* 1996 n°114, poz.544-545.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych [Règlement du Conseil des Ministres du 28 mai 1996 sur les congés et les allocations parentaux d'éducation], *Dziennik Ustaw* 1996 n°60, poz.277.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej [Loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale], *Dz.U.* 2004 nr 64 poz. 593.

Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw [Loi du 14 novembre 2003 sur le changement de la loi – Code du travail, ainsi que sur le changement de certaines lois], *Dziennik Ustaw* 2003 n°213, poz.2081.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [Loi du 12 mai 2000 sur les principes de soutien au développement régional], *Dziennik Ustaw* n°48, poz. 550, 2000.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [Loi du 26 novembre 1998 sur les finances publiques], *Dziennik Ustaw* n°155, poz. 1014, 1998.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 [Loi du 26 novembre 1998 sur les revenus des collectivités territoriales dans les années 1999-2003], *Dziennik Ustaw* n°150, poz. 983, 1998.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [Loi du 24 juillet 1998 sur l'introduction d'une division territoriale de l'Etat en trois niveaux], *Dziennik Ustaw* n°96, poz. 603, 1998.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Loi du 5 juin 1998 sur la collectivité du powiat], *Dziennik Ustaw* n°91, poz. 578, 1998.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Loi du 5 juin 1998 sur la collectivité régionale], *Dziennik Ustaw* n°9, poz. 576, 1998.

Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw [Loi du 2 février 1996 sur le changement de la loi – Code du travail, ainsi que sur le changement de certaines lois], *Dziennik Ustaw* 1996 n°24, poz.110.

Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży [Loi du 7 janvier 1993 sur le planning familial, la protection du fœtus humain et les conditions d'autorisation pour l'interruption de grossesse], *Dziennik Ustaw* 1993 n°17, poz.78.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych [Loi du 23 mai 1991 sur les syndicats], *Dz.U.* 1991 Nr 55 poz. 234.

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej [Loi du 29 novembre 1990 sur l'aide sociale], *Dz.U.* 1990 nr 87 poz. 506.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw [Loi du 17 mai 1990 sur la répartition des missions et des compétences définies dans les lois, entre la commune et l'administration gouvernementale, ainsi que sur le changement de certaines lois], *Dziennik Ustaw* n°34, poz. 197-198, 1990.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej [Loi du 22 mars 1990 sur les organes territoriaux d'administration gouvernementale générale], *Dziennik Ustaw* n°21, poz. 123, 1990.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [Loi du 8 mars 1990 sur la collectivité territoriale], *Dziennik Ustaw* n°16, poz. 95, 1990.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy [Loi du 26 juin 1974. Code du travail], *Dziennik Ustaw* 1974 n°24, poz.141.

SITES INTERNET

Communication and Information Resource Centre Administrator : circa.europa.eu

Etablissement des assurances sociales (ZUS) : www.zus.pl

Eurostat : ec.europa.eu/eurostat

Fédération pour les femmes et le planning familial : www.federa.org.pl

Office national des Statistiques de Pologne (GUS) : www.stat.gov.pl

Ministère de l'infrastructure et du développement (MIR, ex-ministère du développement régional) : www.mir.gov.pl

Ministère du travail et de la politique sociale (MPiPS) : www.mpips.gov.pl

Parlement européen : www.europarl.europa.eu

Portails gouvernementaux polonais sur les fonds européens et le FSE : www.efs.gov.pl, www.funduszeuropejskie.gov.pl

Table des annexes

<i>Annexe 1</i>	87877
<i>Annexe 2</i>	881
<i>Annexe 3</i>	883
<i>Annexe 4</i>	885
<i>Annexe 5</i>	889

Annexe 1

Les objectifs de l'UE en matière d'emploi, 1997-2010

<p>Conseil européen de Luxembourg 1997</p>	<p>Les lignes directrices suivent quatre axes principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'aptitude à l'emploi - L'esprit d'entreprise - L'adaptabilité - L'égalité des chances entre les femmes et les hommes
<p>Conseil européen de Lisbonne 2000</p>	<p>Objectifs quantitatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'emploi global dans l'UE de 70% en 2010 - Taux d'emploi des femmes supérieur à 60% en 2010
<p>Conseil européen de Stockholm 2001</p>	<p>Objectif quantitatif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'emploi de 50% en 2010 chez les 55-64 ans
<p>Conseil européen de Bruxelles 2003</p>	<p>Objectifs quantitatifs principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'emploi global dans l'UE de 67% en 2005, de 70% en 2010 - Taux d'emploi des femmes de 57% en 2005, de 60% en 2010 - Taux d'emploi des 55-64 ans de 50% en 2010 <p>Trois objectifs clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plein emploi - Qualité et productivité du travail - Cohésion sociale et insertion <p>Dix lignes directrices spécifiques 2003-2005 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs - Création d'emploi et esprit d'entreprise - Promotion de la capacité d'adaptation au travail et de la mobilité - Promotion du développement du capital humain, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie - Promotion de l'offre de main d'œuvre et du vieillissement actif - Promotion de l'égalité hommes-femmes - Intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et lutte contre les discriminations à leur encontre - Incitations fiscales et financières pour rendre l'emploi plus attrayant - Transformation du travail non déclaré en emploi régulier - Atténuation des disparités régionales en matière d'emploi <p>Indicateurs de suivi à l'échéance 2010 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les chômeurs doivent se voir offrir un « nouveau départ » avant le sixième mois de chômage pour les jeunes, avant le douzième mois de chômage pour les adultes, sous forme d'une formation, reconversion, expérience professionnelle, emploi, ou toute autre mesure propre à favoriser leur insertion professionnelle, combinée, le cas échéant, à une assistance permanente en matière de recherche d'emploi ; - 25% des chômeurs de longue durée doivent participer à une mesure active (formation, recyclage, expérience professionnelle ou toute autre mesure propre à favoriser leur insertion professionnelle), avec l'objectif de parvenir à la moyenne atteinte par les trois Etats membres les plus avancés ; - Possibilité pour tous les demandeurs d'emploi de l'UE de consulter les offres d'emploi diffusées par les services pour l'emploi des Etats membres ; - Augmentation de cinq ans, au niveau communautaire, de l'âge effectif moyen de départ en retraite ; - Offre de services de garde d'enfants permettant d'accueillir au moins 90% des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire, et au moins 33% des enfants de moins de trois ans ; - Réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs s'ils sont élevés et le cas échéant, de la charge fiscale pesant sur les bas salaires, en tenant compte des caractéristiques propres à chaque pays ; - Proportion de jeunes quittant prématurément l'école de 10% maximum en moyenne dans l'UE ; - Proportion d'au moins 85% des personnes âgées de 22 ans ayant terminé l'enseignement secondaire supérieur - Taux de participation de la population adulte en âge de travailler (25-64 ans) à l'éducation et la formation tout au long de la vie d'au moins 12,5% en moyenne dans l'UE.

<p align="center">Conseil européen 2005</p>	<p>Objectifs quantitatifs principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'emploi global dans l'UE de 70% en 2010 - Taux d'emploi des femmes de 60% en 2010 - Taux d'emploi des 55-64 ans de 50% en 2010 <p>Trois objectifs clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plein emploi - Qualité et productivité du travail - Cohésion sociale et insertion <p>Huit lignes directrices intégrées 2005-2008⁹⁸⁰ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (LD17) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale - (LD 18) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail - (LD 19) Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attractif pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et inactives - (LD 20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail - (LD 21) Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux - (LD 22) Assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi - (LD 23) Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain - (LD 24) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences <p>Indicateurs de suivi à l'échéance 2010 : cf. indicateurs définis en 2003.</p>
<p align="center">Conseil européen 2008</p>	<p>Objectifs quantitatifs principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'emploi global dans l'UE de 70% en 2010 - Taux d'emploi des femmes de 60% en 2010 - Taux d'emploi des 55-64 ans de 50% en 2010 <p>Trois objectifs clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plein emploi - Qualité et productivité du travail - Cohésion sociale et insertion <p>Les huit lignes directrices intégrées définies pour 2005-2008 sont regroupées en trois domaines d'action prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, augmenter l'offre de main d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale (LD 17 à 20) - Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises à la conjoncture (LD 21 et 22) - Investir dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences (LD 23 et 24) <p>Indicateurs de suivi à l'échéance 2010 : cf. indicateurs définis en 2003.</p>
<p align="center">Sommet européen sur l'emploi 2009</p>	<p>Dix actions concrètes pour l'emploi et la lutte contre le chômage :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aider autant de personnes que possible à conserver leur emploi par le biais d'un ajustement temporaire des horaires de travail combiné à des formations de reconversion, les pouvoirs publics (y compris le Fonds social européen) participant au financement des actions menées 2. Encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emploi, par exemple par une diminution des coûts salariaux indirects et par la flexicurité 3. Améliorer l'efficacité des administrations nationales du travail par un renforcement de leur offre de services de conseil, de formation et de recherche d'emploi lors des premières semaines de la période de chômage, en particulier pour les jeunes chômeurs 4. Accroître de manière significative le nombre d'apprentissages et de formations de haute qualité d'ici à la fin de 2009 5. Promouvoir des marchés du travail favorisant davantage l'inclusion en garantissant des incitations au travail, des politiques actives et efficaces du marché de l'emploi et une modernisation des systèmes de protection sociale 6. Améliorer les compétences à tous les niveaux par l'apprentissage tout au long de la vie, en veillant en particulier à ce que tous les jeunes sortis du système scolaire possèdent les compétences nécessaires pour trouver un emploi 7. Avoir recours à la mobilité de la main d'œuvre pour garantir du mieux possible l'adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre 8. Identifier les perspectives d'emploi et les compétences requises, et anticiper les compétences qui deviendront nécessaires afin d'ajuster les offres de formations 9. Aider les chômeurs et les jeunes à créer leur entreprise, en leur proposant des formations de soutien et un capital de départ, ou en réduisant ou supprimant les impôts pour les startups 10. Anticiper et gérer les restructurations par l'intermédiaire d'activités d'apprentissage mutuel et d'échanges de bonnes pratiques

⁹⁸⁰ Ces lignes directrices pour l'emploi font partie des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, avec les lignes directrices macroéconomiques (LD 1 à 6) et microéconomiques (LD 7 à 16).

Conseil européen 2010	<p>Objectifs quantitatifs principaux (parmi les grands objectifs de la Stratégie Europe 2020) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'emploi des 20-64 d'au moins 75% en 2020 - Part des jeunes quittant l'école prématurément à atteindre d'ici 2020 : 10% - Part des 30-34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire à atteindre d'ici 2020 : au moins 40 % - Réduire de 25% le nombre d'Européens vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux (faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté) <p>Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, 2010-2020 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (LD 7) Accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi - (LD 8) Développer une main d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie - (LD 9) Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent - (LD 10) Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté
----------------------------------	---

Sources : Décision 2003/578/CE du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, Décision 2008/618/CE du Conseil du 15 juillet 2008 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, Décision 2010/707/UE du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres ; Favarel-Dapas, Quintin, 2007, p.139-145.

La stratégie Europe 2020

GRANDS OBJECTIFS		
<ul style="list-style-type: none"> - Faire passer le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 69% actuellement à au moins 75% - Atteindre l'objectif d'investir 3% du PIB dans la R&D, en améliorant notamment les conditions des investissements du secteur privé dans la R&D et mettre au point un nouvel indicateur pour suivre l'innovation - Réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20% par rapport aux niveaux de 1990 ou de 30% si les conditions le permettent, faire passer à 20% la part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie des Européens et augmenter de 20% l'efficacité énergétique des Etats membres - Faire tomber à 10% le pourcentage de jeunes qui quittent l'école prématurément et faire passer à au moins 40% la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire - Réduire de 25% le nombre d'Européens vivant au-dessous des seuils de pauvreté nationaux, afin de faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté 		
CROISSANCE INTELLIGENTE	CROISSANCE DURABLE	CROISSANCE INCLUSIVE
<p><i>INNOVATION</i> Initiative phare : « Une Union de l'innovation » : vise à améliorer les conditions cadre et l'accès au financement pour la recherche et l'innovation, de manière à renforcer le processus d'innovation et à doper les niveaux d'investissement dans toute l'Union.</p>	<p><i>CLIMAT, ENERGIE ET MOBILITE</i> Initiative phare : « Une Europe économe en ressources » : vise à découpler croissance économique et utilisation des ressources, en limitant les émissions de carbone de l'économie européenne, en recourant davantage aux sources d'énergie renouvelables, en modernisant le secteur des transports et en encourageant l'efficacité énergétique.</p>	<p><i>EMPLOIS ET COMPETENCES</i> Initiative phare : « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » : vise à moderniser les marchés du travail, en favorisant la mobilité professionnelle et le développement de compétences tout au long de la vie, afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande.</p>
<p><i>EDUCATION</i> Initiative phare : « Jeunesse en mouvement » : vise à renforcer les performances des systèmes éducatifs et à consolider l'attractivité internationale de l'enseignement supérieur européen.</p>	<p><i>COMPETITIVITE</i> Initiative phare : « Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation » : vise à améliorer l'environnement des entreprises, en particulier des PME, et à soutenir le développement d'une assise industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale.</p>	<p><i>LUTTE CONTRE LA PAUVRETE</i> Initiative phare : « Une plateforme européenne contre la pauvreté » : vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dignement et de participer activement à la société.</p>
<p><i>SOCIETE NUMERIQUE</i> Initiative phare : « Une stratégie numérique pour l'Europe » : vise à accélérer le développement de services d'accès à l'Internet à haut débit et à tirer parti des avantages d'un marché unique du numérique pour les foyers et les entreprises.</p>		

Source : Communication de la Commission, COM(2010) 2010

Annexe 2

Priorités du FSE

2000-2006
<p>- Développement et promotion de politiques actives du marché du travail pour lutter contre le chômage et pour le prévenir, pour éviter aux femmes et aux hommes le chômage de longue durée, pour faciliter la réinsertion sur le marché du travail des chômeurs de longue durée et pour soutenir l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes qui réintègrent le marché du travail après une période d'absence ;</p> <p>- Promotion de l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail, avec une attention particulière pour les personnes menacées d'exclusion sociale ;</p> <p>- Promotion et amélioration de la formation professionnelle, de l'éducation et du conseil dans le cadre d'une politique de formation tout au long de la vie visant à faciliter et améliorer l'accès et l'intégration au marché du travail, à améliorer et préserver l'aptitude à l'emploi et à promouvoir la mobilité professionnelle ;</p> <p>- Promotion d'une main-d'œuvre compétente, formée et souple, de l'innovation et de l'adaptabilité au niveau de l'organisation du travail, du développement de l'esprit d'entreprise, de conditions facilitant la création d'emplois ainsi que de la qualification et du renforcement du potentiel de main-d'œuvre dans les domaines de la recherche, de la science et de la technologie ;</p> <p>- Mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail, y compris leurs perspectives de carrière, leur accès à de nouvelles possibilités d'emploi et à la création d'entreprises, et pour réduire la ségrégation verticale et horizontale fondée sur le sexe sur le marché du travail.</p> <p>Le FSE prend également en considération :</p> <p>- La promotion d'initiatives locales en matière d'emploi, notamment les initiatives visant à promouvoir l'emploi local et les pactes territoriaux pour l'emploi ;</p> <p>- La dimension sociale et le volet « emploi » de la société de l'information, notamment par la mise en œuvre de politiques et de programmes destinés à exploiter le potentiel en matière d'emplois de la société de l'information, en garantissant l'égalité d'accès aux possibilités et avantages qu'elle offre ;</p> <p>- L'égalité entre les femmes et les hommes au sens de l'intégration des politiques d'égalité des chances.</p>
2007-2013
Priorités dans le cadre des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi »
<p>- Augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise, afin d'améliorer l'anticipation et la gestion positive des changements économiques, en particulier en encourageant :</p> <p style="padding-left: 20px;">L'éducation et la formation tout au long de la vie et l'augmentation de l'investissement dans les ressources humaines par les entreprises, en particulier les PME, et les travailleurs, par l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes et de stratégies, y compris l'apprentissage, qui assurent un accès amélioré à la formation — notamment des travailleurs faiblement qualifiés et des travailleurs âgés, par le développement des qualifications et des compétences, par la diffusion des technologies de l'information et de la communication, de l'apprentissage en ligne, des technologies respectueuses de l'environnement et des aptitudes en matière de gestion, par la promotion de l'esprit d'entreprise, de l'innovation et des jeunes entreprises ;</p> <p style="padding-left: 20px;">La conception et la diffusion de formes d'organisation du travail novatrices et plus productives, notamment des améliorations en matière de santé et de sécurité au travail, l'identification des besoins futurs en matière d'exigences professionnelles et de compétences, et le développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien, y compris le reclassement externe, destinés aux travailleurs dans le contexte de restructurations sectorielles et d'entreprise ;</p> <p>- Améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable sur le marché du travail des demandeurs d'emploi et des personnes inactives, prévenir le chômage, en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, encourager le vieillissement actif et prolonger la vie active, et accroître la participation au marché du travail, en particulier en encourageant :</p> <p style="padding-left: 20px;">La modernisation et le renforcement des institutions du marché du travail, en particulier des services pour l'emploi et d'autres initiatives pertinentes dans le cadre des stratégies de l'Union européenne et des États membres en faveur du plein emploi ;</p> <p style="padding-left: 20px;">La mise en œuvre de mesures actives et préventives permettant l'identification précoce de besoins au moyen de plans d'action individuels et d'un soutien personnalisé, par exemple la formation sur mesure, la recherche d'emploi, le reclassement externe et la mobilité, le travail indépendant et la création d'entreprises — notamment les entreprises coopératives, les mesures d'incitation visant à encourager la participation au marché du travail, des mesures souples destinées à maintenir les travailleurs âgés plus longtemps sur le marché du travail et les mesures visant à concilier vie professionnelle et vie privée, notamment en facilitant l'accès aux services de garde des enfants et d'aide aux personnes dépendantes ;</p> <p style="padding-left: 20px;">L'intégration et des actions spécifiques pour améliorer l'accès à l'emploi et accroître la participation durable et la progression des femmes dans l'emploi, pour réduire la ségrégation fondée sur le sexe sur le marché du travail, notamment en s'attaquant aux causes, directes et indirectes, des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes ;</p> <p style="padding-left: 20px;">Des actions spécifiques pour accroître la participation des migrants à l'emploi et renforcer ainsi leur intégration sociale, faciliter la mobilité géographique et sectorielle des travailleurs et l'intégration transfrontière des marchés du travail, notamment par le conseil, la formation linguistique et la validation des compétences et des qualifications acquises ;</p> <p>- Renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées en vue de leur intégration durable dans l'emploi et lutter contre toutes les formes de discrimination sur le marché du travail, en particulier en encourageant :</p> <p style="padding-left: 20px;">Les parcours d'insertion dans l'emploi et de retour sur le marché du travail pour les personnes défavorisées telles que les personnes confrontées à l'exclusion sociale ou à l'abandon scolaire précoce, les minorités, les personnes handicapées ainsi que les personnes assurant des services d'aide aux personnes dépendantes, au moyen de mesures d'employabilité, en particulier dans le secteur de l'économie sociale, d'un accès à l'éducation et à la formation professionnelles et d'actions d'accompagnement ainsi que d'actions pertinentes de soutien et de services de proximité et de prise en charge qui améliorent les possibilités d'emploi ;</p> <p style="padding-left: 20px;">L'acceptation de la diversité sur le lieu de travail et la lutte contre les discriminations dans l'entrée et la progression sur le marché du travail, notamment au moyen de campagnes de sensibilisation, de la participation des collectivités locales et des entreprises et de la promotion des initiatives locales en matière d'emploi ;</p>

<p>- Renforcer le capital humain, en particulier en encourageant :</p> <p>La conception et la mise en œuvre de réformes des systèmes d'éducation et de formation afin d'accroître l'employabilité, une meilleure adaptation de l'éducation et de la formation initiales et professionnelles aux besoins du marché du travail et l'actualisation permanente des aptitudes du personnel de formation dans l'objectif de favoriser l'innovation et une économie fondée sur la connaissance ;</p> <p>Les activités de mise en réseau entre des établissements d'enseignement supérieur, des centres de recherche et de technologie et des entreprises ;</p> <p>Promouvoir les partenariats, pactes et initiatives grâce au réseautage entre les parties prenantes concernées, telles que les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, aux niveaux national, régional, local et transnational afin de susciter une mobilisation en faveur des réformes en matière d'emploi et d'inclusion sur le marché du travail.</p>
<p>Priorités dans le cadre de l'objectif « convergence »</p>
<p>- Augmenter et améliorer l'investissement dans le capital humain, en particulier en encourageant :</p> <p>La mise en œuvre de réformes des systèmes d'éducation et de formation, en vue notamment d'accroître la capacité des personnes à répondre aux besoins d'une société fondée sur la connaissance et l'éducation et la formation tout au long de la vie ;</p> <p>La participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, y compris par des actions visant à réduire l'abandon scolaire précoce et la ségrégation des personnes fondée sur le sexe ainsi que par l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation initiales, professionnelles et supérieures et de leur qualité;</p> <p>Le développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation, en particulier au moyen des études postuniversitaires et de la formation des chercheurs ;</p> <p>- Renforcer la capacité institutionnelle et l'efficacité des administrations et des services publics aux niveaux national, régional et local et, le cas échéant, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales dans la perspective des réformes, d'une meilleure réglementation et de la bonne gouvernance, notamment dans les domaines économique, de l'emploi, de l'éducation, social, environnemental et judiciaire, en particulier en encourageant :</p> <p>Des mécanismes destinés à améliorer la conception, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes, notamment au moyen d'études, de statistiques et d'avis d'experts, d'un soutien à la coordination interservices et d'un dialogue entre les organismes publics et privés concernés ;</p> <p>Le développement des capacités pour la mise en œuvre des politiques et des programmes dans les domaines concernés, y compris pour ce qui est de l'application de la législation, notamment par la formation continue de l'encadrement et du personnel et un soutien spécifique aux services essentiels, aux services d'inspection et aux acteurs socio-économiques, notamment les partenaires sociaux et environnementaux, les organisations non gouvernementales concernées et les organisations professionnelles représentatives.</p>
<p>Egalité entre les hommes et les femmes et égalité des chances</p>
<p>« Les États membres veillent à ce que les programmes opérationnels comprennent une description de la façon dont l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances sont encouragées dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres encouragent une participation équilibrée des femmes et des hommes à la gestion et à l'exécution des programmes opérationnels aux niveaux local, régional et national, selon les besoins » (règlement (CE) n°1081/2006, art.6)</p>

Source : Règlement (CE) n°1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen, Règlement (CE) n°1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n°1784/1999.

Annexe 3

Principaux indicateurs dans les trois régions (2012)

	Pologne	Zachodnio-pomorskie	Łódzkie	Podkarpackie
Superficie (km ²)	312.679	22.892	18.219	17.846
En % du territoire	100%	7,3%	5,8%	5,7%
Population	38.533.299	1.721.405	2.524.651	2.129.951
% de population féminine	51,6%	51,3%	52,3%	51,0%
Nombre de femmes pour 100 hommes (2011)	106,6	105,3	109,8	104,3
Densité moyenne au km ² (2011)	123	75	139	119
Part de population urbaine / rurale	60,6% / 39,4%	68,8% / 31,2%	63,6% / 36,4%	41,3% / 58,7%
Part de femmes vivant en zone rurale	38,3%	30,2%	35,0%	57,8%
Taux d'emploi ¹	65,4%	61,7%	67,0%	62,4%
Taux d'emploi Hommes/Femmes ¹	69,6% / 60,8%	65,9% / 57,1%	70,3% / 63,5%	66,2% / 58,3%
Part Hommes/Femmes parmi les actifs ²	55,1% / 44,9%	55,9% / 44,1%	54,2% / 45,8%	55,0% / 44,9%
Part Hommes/Femmes parmi les inactifs	38,7% / 61,3%	38,2% / 61,8%	37,0% / 63,0%	40,9% / 59,1%
Part de l'emploi dans le secteur :				
- Primaire	12,6%	8,2%	13,0%	19,7%
- Secondaire	30,4%	30,1%	32,1%	30,4%
- Tertiaire	57,0%	61,6%	54,9%	49,9%
Part de l'emploi Hommes/Femmes dans le secteur :				
- Primaire	13,3% / 11,7%	9,3% / 6,8%	13,7% / 11,9%	17,6% / 22,5%
- Secondaire	41,9% / 16,1%	41,5% / 15,7%	41,4% / 21,3%	43,5% / 13,6%
- Tertiaire	44,8% / 72,2%	49,2% / 77,1%	44,9% / 66,8%	38,8% / 63,6%
Principaux secteurs d'emploi	-	1. Industrie manufacturière 2. commerce et réparation 3. Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	1. Industrie manufacturière 2. Agriculture, sylviculture, chasse et pêche 3. Commerce et réparation.	1. Agriculture, sylviculture, chasse et pêche 2. Industrie manufacturière 3. Commerce et réparation.
Nombre de nouvelles entreprises / 10.000 hab.	93	109	86	66
Superficie moyenne des exploitations agricoles	9,2 ha	22,4 ha	7,5 ha	4,3 ha
Taux de chômage ¹	10,3%	11,0%	11,2%	13,8%
Taux de chômage ¹ Hommes/Femmes	9,6% / 11,2%	11,2% / 10,7%	10,9% / 11,7%	13,0% / 14,8%
Taux de chômage ¹ urbain/rural	10,0% / 10,2%	10,1% / 12,9%	11,9% / 9,6%	13,6% / 12,9%
Taux de pauvreté (2011) :				
- Extrême	6,8%	7,5%	5,5%	7,1%
- Relative	16,9%	17,9%	13,2%	21,6%
Part de population éligible à l'aide sociale (taux de pauvreté légale, 2011)	6,6%	7,3%	5,1%	6,8%
Bénéficiaires de l'aide sociale / 10.000 hab.	500	586	523	617
Salaire mensuel moyen brut :				
- en zlotys	3744,38	3417,76	3383,30	3152,36
- Pologne = 100	100,0	91,3	90,4	84,2
Revenu mensuel moyen par personne :				
- en zlotys	1278,43	1263,56	1268,42	959,12
- en % de la moyenne nationale	100%	98,8%	99,2%	75%

Part des enfants de 3 à 5 ans en maternelle	69,7%	65,9%	70,9%	63,8%
Part des enfants de 3 à 5 ans en maternelle, ville / campagne	83,7% / 50,8%	81,9% / 35,9%	83,4% / 51,7%	84,5% / 50,2%
Associations, fondations et autres organisations sociales (2010) :				
-Nombre (milliers)	75,0	3,1	4,8	4,7
-% dans le pays	100%	4,1%	6,5%	6,2%
Divisions administratives :				
-Voivodies	16	-	-	-
-Sous-régions	66	4	5	4
- <i>Powiaty</i>	314	18	21	21
-Villes ayant statut de <i>powiat</i>	65	3	3	4
-Communes (<i>gminy</i>) ⁹⁸¹	2479	114	177	160
dont :				
-urbaines	306	11	18	16
-rurales	1571	50	133	110
-semi-rurales	602	53	26	34
PIB (2010) (millions de zlotys)	1.416.585	54.647	86.765	52.512
PIB par habitant (2010)				
-en zlotys	37.096	32.268	34.180	24.973
-en % de la moyenne nationale	100%	87,0%	92,1%	67,3%
FSE 2007-2013 priorités régionales (VI à IX) (euros)	7.101.740.312	306.515.486	504.101.781	432.312.702
FSE 2007-2013 Priorité VI (euros)	2.256.929.201	97.410.454,41	160.203.271,29	137.388.741,10
FSE 2007-2013 Priorité VII (euros)	1.552.906.053	67.024.381,72	110.229.700,42	94.531.900,95

¹ 18-59 ans pour les femmes, 18-64 ans pour les hommes.

² Ensemble des actifs (occupés et chômeurs)

Source : Office national des Statistiques (GUS), Ministère du développement régional

⁹⁸¹ D'après le registre officiel national de division du territoire (TERYT), les espaces ruraux (*obszary wiejskie*) en Pologne constituent les parties non urbaines des communes semi-rurales (GUS). Les territoires ruraux regroupent alors les parties rurales des communes semi-rurales ainsi que les communes rurales. D'après le programme de développement des zones rurales 2007-2013 (PROW), qui se base pourtant sur les critères du TERYT, les espaces et territoires ruraux (*obszary et tereny wiejskie*) sont ceux situés en dehors des frontières administratives des villes, c'est-à-dire, constitués des communes rurales et semi-rurales (PROW, 2007, p.7). Selon cette définition de nature administrative, l'espace rural couvrait 93,2% du territoire polonais en 2007, pour 38,6% de la population. Le PROW souligne que la définition usitée englobe dans certains cas de petits centres urbains, lorsqu'ils sont fortement liés à des espaces ruraux (PROW, 2007, p.7). D'autres méthodologies de définition des espaces ruraux existent, néanmoins. L'OCDE comme Eurostat recourent à des critères de densité (moins de 150 habitants au km² pour l'OCDE, moins de 100 habitants au km² pour Eurostat), en vertu desquels les espaces ruraux ne recouvrent pas le même pourcentage de territoire (91% selon l'OCDE, 85,7% selon Eurostat) (PROW, 2007, p.8). Les définitions données par le registre TERYT ne précisent pas le nombre d'habitants de chaque niveau de communes, en particulier les communes urbaines et semi-rurales. Le programme de développement des zones rurales 2007-2013 propose de limiter les espaces ruraux aux unités administratives suivantes : les communes rurales, semi-rurales à l'exception de celles comportant une ville de plus de 20.000 habitants, et les communes urbaines de 5.000 habitants au plus (PROW, 2007, p.8). Le programme opérationnel Capital Humain (POKL), document de référence du FSE, considère comme ruraux les habitants des communes rurales et semi-rurales, ainsi que des villes de moins de 25.000 habitants.

Annexe 4

Les cibles dans les critères des projets de la priorité VI du FSE, actions 6.1 et 6.2, 2007-2012*

Région	Sous-action	Critères d'accès / stratégiques	Points sur la candidature
2007			
ZP	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : personnes handicapées, âgées de plus de 45 ans, sans emploi, femmes	20 points
ŁÓ	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : 50% des participants sont des chômeurs de longue durée et/ou des femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant, et des femmes inactives âgées de plus de 45 ans.	5 points
	6.2	<i>Critères stratégiques</i> : au moins 40% des participants sont âgés de 50-64 ans.	10 points
POD	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : personnes handicapées, âgées de plus de 45 ans, sans emploi, femmes	Non précisé.
2008			
ZP	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : personnes handicapées, âgées de plus de 45 ans, de moins de 25 ans sans emploi, et/ou femmes . L'accent doit être mis sur les femmes revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant de moins de trois ans.	20 points
	6.2	<i>Critères stratégiques</i> : 30% des bénéficiaires ont travaillé hors du pays pendant au moins 6 mois durant les 12 derniers mois, ou ont moins de 25 ans.	20 points
ŁÓ	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : 50% des participants sont des chômeurs de longue durée et/ou des femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant, et des femmes inactives âgées de plus de 45 ans.	5 points
	6.2	<i>Critères stratégiques</i> : au moins 40% des participants sont âgés de 50-64 ans.	10 points
POD	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : habitants ruraux, femmes , jeunes (18-34 ans), chômeurs de longue durée, personnes disposant de faibles qualifications.	Non précisé.
	6.2	<i>Critères stratégiques</i> : habitants ruraux, femmes , jeunes (18-34 ans), chômeurs de longue durée, personnes disposant de faibles qualifications.	Non précisé.
2009			
ZP	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : - Au moins 30% des bénéficiaires du projet sont des personnes handicapées - Les bénéficiaires ont perdu leur emploi au cours des 12 derniers mois ⁹⁸² - Les bénéficiaires habitent une commune désavantagée ⁹⁸³ - Tous les bénéficiaires sont des personnes de plus de 45 ans	5 points 9 points 2 points 2 points
	6.1.3	<i>Critères d'accès</i> : au moins 20% des participants au projet ont plus de 45 ans ; 25% des participants trouveront du travail à l'issue du projet.	Obligatoire
	6.2	<i>Critères d'accès (concours lancé au premier trimestre 2009)</i> : les bénéficiaires viennent du secteur naval ou de firmes connexes à ce secteur.	Obligatoire
		<i>Critères stratégiques (concours lancé au troisième trimestre 2009)</i> : un quart du groupe cible sont des habitants ruraux et/ou ont plus de 45 ans.	20 points
ŁÓ	6.1.1	<i>Critères stratégiques (concours lancé au quatrième trimestre 2009)</i> : le projet est réalisé en partenariat avec une organisation ayant son siège social dans la voïvodie ; au moins 10% des participants ont perdu leur emploi.	5 points
	6.2	<i>Critères stratégiques (concours lancé au premier trimestre)</i> : au moins 50% des participants sont âgés de plus de 45 ans	10 points
		<i>Critères stratégiques (concours lancé au troisième trimestre)</i> : - Au moins 50% des participants sont des habitants ruraux - Au moins 10% des participants ont perdu leur emploi.	10 points 5 points
POD	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : - 100% des participants ont plus de 45 ans ou habitent les powiaty bieszczadzki, niżański, strzyżowski, leski, brzozowski - Au moins 10% des participants ont perdu leur emploi.	7 et 5 points 5 points
	6.2	<i>Critères stratégiques</i> : au moins 10% des participants ont perdu leur emploi.	10 points
2010			
ZP	6.1.1	<i>Critères stratégiques</i> : - Au moins 30% des bénéficiaires du projet sont des personnes handicapées - Les bénéficiaires habitent une commune désavantagée - Tous les bénéficiaires ont plus de 45 ans	12 points 5 points 8 points

⁹⁸² A chaque fois, pour des raisons liées à l'entreprise ou indépendantes de la personne.

⁹⁸³ Ces communes sont listées dans le programme opérationnel régional de la voïvodie.

		<ul style="list-style-type: none"> - Au moins 10% des participants ont perdu leur emploi - Au moins 30% des participants trouveront un emploi dans les 6 mois suivant le projet 	<p>5 points 5 points</p>
	6.1.3	<p><i>Critères d'accès</i> : au moins 25% des participants du projet sont des personnes de plus de 45 ans et/ou des personnes handicapées. Au moins 30% des participants au projet trouveront du travail dans les 6 mois suivant le projet.</p>	Obligatoire
	6.2	<p><i>Critères stratégiques</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45% des bénéficiaires sont des habitants ruraux et/ou ont plus de 45 ans - 40% des bénéficiaires sont des personnes handicapées 	<p>15 points 25 points</p>
ŁÓ	6.1.1	<p><i>Critères stratégiques (concours lancé au premier trimestre 2010)</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au moins 40% des dépenses sont consacrées à l'aménagement d'équipements pour les handicapés - Tous les participants habitent l'un des <i>powiaty</i> suivants : kutnowski, tomaszowski, zgierski, opoczyński, radomszczański, sieradzki. 	<p>10 points 5 points</p>
		<p><i>Critères d'accès (concours lancé au troisième trimestre 2010)</i> : tous les participants ont plus de 45 ans, sont des chômeurs de longue durée, ont moins de 25 ans ou habitent des territoires ruraux.</p> <p><i>Critères stratégiques</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au moins 10% des participants ont perdu leur emploi au cours des 12 derniers mois précédant le projet - Le projet prévoit des formations spécifiques pour des plus de 45 ans ou des chômeurs de longue durée - Les participants habitent l'un des <i>powiaty</i> suivants : kutnowski, tomaszowski, zgierski, opoczyński, radomszczański, sieradzki - Au moins 30% des participants trouveront un emploi durant le projet 	<p>10 points 5 points 5 points 5 points</p>
	6.1.3	<p><i>Critères d'accès</i> : au moins 60% des participants sont des chômeurs de longue durée, ont moins de 25 ans, plus de 45 ans ou sont handicapés.</p>	Obligatoire
	6.2	<p><i>Critères stratégiques (concours lancé au troisième trimestre)</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les participants au projet habitent exclusivement l'une des sous-régions suivantes : [...]. - 100% des participants sont des femmes - 50% des participants ont plus de 45 ans - 10% des participants ont perdu leur emploi au cours des 12 derniers mois précédant le projet. 	<p>15 points 5 points 10 points 5 points</p>
	6.1.3	<p><i>Critères d'accès</i> : 50% des bénéficiaires ont moins de 25 ans, plus de 45 ans, sont handicapées, chômeurs de longue durée, sans qualifications ou expérience professionnelles, ont un niveau d'éducation inférieur au niveau moyen.</p>	
2011			
ZP	6.1.1	<p><i>Critères d'accès (concours lancé au second trimestre 2011)</i> : 100% des participants sont des personnes handicapées ; 30% des participants auront un emploi à l'issue du projet.</p> <p><i>Critères stratégiques</i> : au moins 40% des fonds sont dédiés à l'adaptation des équipements aux personnes handicapées.</p>	<p>Obligatoire 10 points</p>
		<p><i>Critères d'accès (concours lancé au troisième trimestre 2011)</i> : 60% des participants appartient à un ou plusieurs des groupes suivants : femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant, 15-24 ans, 50-64 ans, handicapés.</p> <p>Indicateur d'efficacité : 45% au moins dans le cas des femmes ; 40% au moins dans le cas des 15-24 ans ; 35% au moins dans le cas des 50-64 ans ; 30% au moins dans le cas des handicapés.</p> <p><i>Critères stratégiques</i> : habitants d'une commune désavantagée.</p>	<p>Obligatoire 5 points</p>
		<p><i>Critères d'accès</i> : 35% des participants appartiennent à un ou plusieurs des groupes suivants : femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant, moins de 25 ans, plus de 50 ans. Le projet inclus des personnes handicapées en proportion du nombre d'handicapés enregistrés au registre du chômage dans le bureau du travail (PUP). Indicateur d'efficacité : 40% au moins pour les 15-24 ans ; 35% au moins pour les 50-64 ans ; 30% au moins pour les personnes handicapées ; 45% pour tous les autres cas.</p>	Obligatoire
	6.2	<p><i>Critères stratégiques</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% des participants ont moins de 25 ans ou plus de 50 ans ou sont des personnes handicapées - Le projet cible les <i>powiaty</i> dans lesquels le taux de chômage est supérieur ou égal à la moyenne régionale 	<p>15 points 10 points</p>
ŁÓ	6.1.3	<p><i>Critères d'accès</i> : indicateur d'efficacité d'au moins 40% pour les 15-24 ans ; 35% pour les 50-64 ans ; 30% pour les handicapés ; 30% pour les chômeurs de longue durée ; 45% pour les autres groupes. Le projet s'adresse à des handicapés et plus de 50 ans en proportion de leur part</p>	Obligatoire

		parmi les chômeurs enregistrés dans le PUP.	
POD	6.1.3	<i>Critères d'accès</i> : le projet inclus des personnes handicapées en proportion du nombre d'handicapés enregistrés dans le bureau du travail (PUP). Indicateur d'efficacité : 40% pour les 15-24 ans ; 35% pour les 50-64 ans ; 30% pour les personnes handicapées ; 30% pour les chômeurs de longue durée ; 45% pour les autres groupes.	Obligatoire
2012			
ZP	6.1.1	<i>Critères d'accès</i> : tous les participants appartiennent à un ou plusieurs des groupes suivants : femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant , 15-24 ans, plus de 50 ans, handicapés. Indicateur d'efficacité : au moins 45% dans le cas des femmes ; 40% dans le cas des 15-24 ans ; 35% dans le cas des plus de 50 ans ; 30% chez les handicapés.	Obligatoire
	6.2	<i>Critères stratégiques</i> : femmes, en particulier revenant sur le marché du travail après une pause liée à la naissance ou à l'éducation d'un enfant , 15-24 ans, plus de 50 ans, handicapés.	15 points
ŁÓ	6.1.3	<i>Critères d'accès</i> : indicateur d'efficacité d'au moins 40% pour les 15-24 ans ; 35% pour les 50-64 ans ; 30% pour les handicapés ; 30% pour les chômeurs de longue durée ; 45% pour les autres groupes. Le projet s'adresse à des handicapés et des plus de 50 ans en proportion de leur part parmi les chômeurs enregistrés dans le bureau du travail (PUP).	Obligatoire
	6.2	<i>Critères d'accès</i> : tous les participants ont plus de 50 ans ou moins de 25 ans.	Obligatoire
POD	6.1.1	<i>Critères d'accès (premier concours)</i> : le groupe cible est constitué à 100% de personnes handicapées ou de personnes de plus de 50 ans sans emploi. Indicateur d'efficacité : au moins 35% pour les 50-64 ans, 30% pour les handicapés.	Obligatoire
		<i>Critères d'accès (second concours)</i> : le projet inclus au moins 60 personnes au chômage ou inactives. Indicateur d'efficacité d'au moins 30% chez les 15-24 ans ; 25% pour les 50-64 ans ; 15% pour les handicapés ; 20% chez les chômeurs de longue durée ; 30% chez les autres groupes.	Obligatoire
		<i>Critères stratégiques</i> : indicateur d'efficacité d'au moins 40% chez les 15-24 ans ; 35% pour les 50-64 ans ; 25% pour les handicapés ; 30% chez les chômeurs de longue durée ; 40% chez les autres groupes. Les participants viennent des <i>powiaty</i> : bieszczadzki, lubaczowski, przemyski, nizański, strzyżowski, leski, brzozowski, kolbuszowski	30 points 10 points
	6.2	<i>Critères d'accès (premier concours)</i> : le projet s'adresse exclusivement aux moins de 25 ans, handicapés, plus de 50 ans. <i>Critères stratégiques (second concours)</i> : les participants viennent des <i>powiaty</i> : bieszczadzki, lubaczowski, przemyski, nizański, strzyżowski, leski, brzozowski, kolbuszowski <i>Critères stratégiques (troisième concours)</i> : - au moins 30% des participants ont plus de 50 ans - au moins 30% des participants ont moins de 25 ans	Obligatoire 10 points 20 points 10 points

*Nous n'avons relevé ici qu'une partie des critères, celles relatives aux acteurs.

ZP : Zachodniopomorskie, ŁÓ : Łódzkie ; POD : Podkarpackie.

Sous-action 6.1.1 : « Aide aux personnes sans emploi sur le marché du travail régional » (projets concours) ; 6.1.3 : « Amélioration de la capacité d'emploi et du niveau d'activité professionnelle des chômeurs » (projets système des PUP) ; 6.2 : « Soutien et promotion de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi » (projets concours).

Source : Plans d'action POKL 2007 à 2012, disponibles sur les sites Internet des WUP de Szczecin, Łódź et Rzeszów.

Annexe 5

Détail des entretiens réalisés dans les trois régions

Région Podkarpackie, avril-juillet 2010

Institutions régionales

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Lieu	Powiat
26.04.2010	Office du Maréchal	Directeur du département du développement régional	Rzeszów	rzeszowski
27.04.2010	Centre de Conseil agricole de Podkarpackie (PODR)	Conseillère	Boguchwała	rzeszowski
08.06.2010	Office régional de l'Emploi (WUP)	Membres du Département de l'Information statistique et des analyses	Rzeszów	rzeszowski
16.07.2010	Agence de développement et de modernisation de l'agriculture (ARiMR)	Directeur	Rzeszów	rzeszowski
08.07.2010	Office régional de l'Emploi (WUP)	Directeur du département du développement de l'intégration sociale	Rzeszów	rzeszowski

Bureaux locaux du travail (PUP)

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
09.06.2010	PUP Krosno	Directeur et membres du personnel	<i>Więcej szans na Ziemi Krośnieńskiej</i>	6.1.3	Krosno	krośnieński
15.06.2010	PUP Lesko	Directeur	<i>Więcej szans w powiecie leskim</i>	6.1.3	Lesko	leski
16.06.2010	PUP Brzozów	Directeur	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
29.06.2010	PUP Ustrzyki Dolne	Directeur	<i>Więcej szans w powiecie bieszczadzkiem</i>	6.1.3	Ustrzyki Dolne	bieszczadzki

Centres d'aide sociale (OPS)

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
05.07.2010	GOPS Zarszyn	Directeur	<i>Czas na aktywność w gminie Zarszyn</i>	7.1.1	Zarszyn	sanocki

Communes

Date	Commune	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
14.06.2010	Niwiska	Responsable du projet	<i>Aktywizacja zawodowa kobiet z Gminy Niwiska</i>	7.1.2	Niwiska	kolbuszowski
24.06.2010	Zarszyn	Directrice du département Culture, sport et promotion de la commune	Divers	-	Zarszyn	sanocki

Autres porteurs de projet

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
05.05.2010	BDCenter	Responsable du projet	<i>Wracam do pracy</i>	6.1.1	Zaczerwie	rzeszowski
11.05.2010	Giełda pracy	Responsable du projet	<i>Panorama Sukcesu</i>	6.1.1	Brzozów	brzozowski
14.05.2010	MARR	Responsable du projet	<i>Kapitał dla przedsiębiorczych</i>	6.2	Mielec	mielecki
17.05.2010	RARR	Responsable du projet	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Rzeszów	rzeszowski
18.05.2010	RARR	Responsable du projet	<i>Masz marzenia - Bądź przedsiębiorcą</i>	6.2	Rzeszów	rzeszowski
20.05.2010	B4	Responsable du projet	<i>Biznes na start</i>	6.2	Rzeszów	rzeszowski
25.06.2010	Stowarzyszenie Kobiety Gminy Grodzisko Dolne	Responsables de l'association et du projet, bénéficiaires	<i>Akademia Liderów Agroturystyki</i>	9.5	Grodzisko Dolne	leżajski
30.06.2010	BFE	Responsable de l'association	Divers	-	Lesko	leski

Autres

Date	Structure	Type	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Lieu	Powiat
06.05.2010	KGW Haczów	Cercle de Femmes rurales	Membres du KGW	Haczów	brzozowski
24.05.2010	Victoria	Association pour les femmes	Responsable	Rzeszów	rzeszowski
06.07.2010	Stowarzyszenie Towarzystwo Aktywnych Kobiet w Birczy	Association de femmes	Membres de l'association	Bircza	przemyski

Bénéficiaires

Date	Code	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
16.05.2010	P1	<i>Panorama Sukcesu</i>	6.1.1	Nozdrzec	brzozowski
25.05.2010	P2	<i>Masz marzenia - Bądź przedsiębiorcą</i>	6.2	Pruchnik	jarosławski
27.05.2010	P3	<i>Kapitał dla przedsiębiorczych</i>	6.2	Budziwój	rzeszowski
28.05.2010	P4	<i>Masz marzenia - Bądź przedsiębiorcą</i>	6.2	Stara Wieś	brzozowski
31.05.2010	P5	<i>Masz marzenia - Bądź przedsiębiorcą</i>	6.2	Rzeszów	rzeszowski
31.05.2010	P6	<i>Biznes na start</i>	6.2	Bażanówka	sanocki
01.06.2010	P7	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Rzeszów	rzeszowski
02.06.2010	P8	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Raławka	rzeszowski
04.06.2010	P9	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Stobierna	rzeszowski
05.06.2010	P10	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Lipnica	kolbuszowski
06.06.2010	P11	<i>Dajcie nam szansę</i>	7.2.1	Stobierna	rzeszowski
07.06.2010	P12	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Ostrowy Tuszowskie	kolbuszowski
13.06.2010	P13	<i>Masz marzenia - Bądź przedsiębiorcą</i>	6.2	Niechobrz	rzeszowski
14.06.2010	P14	<i>Masz marzenia - Bądź przedsiębiorcą</i>	6.2	Jawornik Przedmieście	przeworski
16.06.2010	P15	<i>Biznes na start</i>	6.2	Rzeszów	rzeszowski
17.06.2010	P16	<i>FOCUS</i>	7.2.1	Rzeszów	rzeszowski
24.06.2010	P17	<i>Wracam do pracy</i>	6.1.1	Nisko	niżański
28.06.2010	P18	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
28.06.2010	P19	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
28.06.2010	P20	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
02.07.2010	P21	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
02.07.2010	P22	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
02.07.2010	P23	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
02.07.2010	P24	<i>Więcej szans w powiecie brzozowskim</i>	6.1.3	Brzozów	brzozowski
02.07.2010	P25	<i>Panorama Sukcesu</i>	6.1.1	Brzozów	brzozowski
09.07.2010	P26	<i>Akademia Liderów Agroturystyki</i>	9.5	Grodzisko Nowe	leżajski
13.07.2010	P27	<i>Czas na aktywność w gminie Zarszyn</i>	7.1.1	Zarszyn	sanocki
13.07.2010	P28	<i>Czas na aktywność w gminie Zarszyn</i>	7.1.1	Zarszyn	sanocki
13.07.2010	P29	<i>Czas na aktywność w gminie Zarszyn</i>	7.1.1	Bażanówka	sanocki
15.07.2010	P30	<i>Czas na aktywność w gminie Zarszyn</i>	7.1.1	Zarszyn	sanocki
15.07.2010	P31	<i>Czas na aktywność w gminie Zarszyn</i>	7.1.1	Zarszyn	sanocki

Région Zachodniopomorskie, mars-juin 2011**Institutions régionales**

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Lieu	Powiat
15.03.2011	Office du Maréchal	Directeur du département de la coopération sociale	Szczecin	szczeciński
15.03.2011	Office du Maréchal	Directeur du département de la politique régionale	Szczecin	szczeciński
16.03.2011	Office du Maréchal	Directeur du département du programme de développement des espaces ruraux (PROW)	Szczecin	szczeciński
21.03.2011	Office régional de l'Emploi (WUP)	Directeur	Szczecin	szczeciński
07.04.2011	Centre de Conseil agricole de Zachodniopomorskie (ZODR)	Directeur et membres du personnel	Barzkowice	stargardzki
11.04.2011	Centre régional de la politique sociale (ROPS)	Directeur	Szczecin	szczeciński

Bureaux locaux du travail (PUP)

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
06.05.2011	PUP Myślibórz	Responsable du projet	<i>Aktywni na rynku pracy</i>	6.1.1	Myślibórz	myśliborski
09.05.2011	PUP Wałcz	Responsable du projet	<i>Wspieramy aktywne kobiety Szkolenie – Praktyka - Zatrudnienie</i>	6.1.1	Wałcz	wałcki

Centres d'aide sociale (OPS), Centres et clubs d'intégration sociale

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
29.04.2011	CIS Łobez	Responsable du projet	<i>CIS « od nowa »</i>	7.2.1	Łobez	łobeski
16.05.2011	OPS Sławoborze	Directeur et membres du personnel	<i>KIS « Na leśnej »</i>	7.2.1	Sławoborze	świdwiński
17.05.2011	GOPS Dolice	Directeur	<i>Integracja społeczna w Powiecie Stargardzkim</i>	7.1.1	Dolice	stargardzki
23.05.2011	MGOPS Drawno	Directeur	<i>Kieruj swoim losem</i>	7.1.1	Drawno	choszczeński
23.05.2011	GOPS Stare Czarnowo	Directeur	<i>Równe szanse</i>	7.1.1	Stare Czarnowo	gryfiński

Communes, powiats

Date	Commune / powiat	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
30.03.2011	Dobra Szczecińska (commune)	Maire	-	-	Dobra Szczecińska	policki
14.04.2011	Starostwo Drawsko Pomorskie (powiat)	Responsable du projet	<i>Własny biznes szansą mieszkańców powiatu drawskiego</i>	6.2	Drawsko Pomorskie	drawski
05.05.2011	Kalisz Pomorski (commune)	Responsable du projet	<i>Aktywność twoją szansą</i>	6.1.1	Kalisz Pomorski	drawski

Autres porteurs de projet

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
28.03.2011	MIG Maszewo	Responsable	<i>Rozwój skrzydła - aktywizacja kobiet z gminy Maszewo / Wyjść z cienia - Liga aktywnych kobiet Gminy Maszewo / Życ aktywnie i radośnie</i>	7.3	Maszewo	goleniowski
29.03.2011	Firma Gastronomiczna-Handlowa Z. Kunikowski, D.Kunikowski	Directeur	<i>Nowa perspektywa</i>	6.1.1	Szczecin	szczeciński
01.04.2011	Stowarzyszenie Rozwoju Oświaty i Inicjatyw społeczno-gospodarczych	Responsable	<i>Aktywizacja kobiet szansą zmiany mentalności środowiska lokalnego w Gminie Barwice / Aktywna kobieta - to ja</i>	7.3 6.3	Krosino	szczecinecki
11.04.2011	CRRiP	Responsable du projet	<i>Sprawni w biznesie</i>	6.2	Gryfino	gryfiński
12.04.2011	ZARR	Responsables des projets	<i>Nowoczesny sprzed@wca / Paszport do przedsiębiorczości 2010</i>	6.1.1 6.2	Szczecin	szczeciński
14.04.2011	Fundacja Oświatowa ECE	Responsable du projet	<i>Przetamać bariery - kompleksowy program wzmocnienia kwalifikacji i aktywności zawodowej osób długotrwale bezrobotnych w Podregionie koszalińskim</i>	6.1.1	Koszalin	koszaliński
15.04.2011	Środkowopomorska Rada Naczelnej Organizacji Technicznej (NOT)	Responsable du projet	<i>Moja firma - moja szansą</i>	6.2	Koszalin	koszaliński
04.05.2011	Przedsiębiorstwo Organizacji Wdrożeń AYA spółka z.o.o	Responsable du projet	<i>Nie czekam - sam kształtuję swoją przyszłość</i>	6.1.1	Koszalin	koszaliński
04.05.2011	Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Powiatu Sławińskiego / Powiatowy Inkubator Przesiębiorczości	Directeur et responsable du projet	<i>Moje Małe Przedsiębiorstwo / Potrafię</i>	6.2 6.1.1	Sławno	sławiński
02.06.2011	KCWIS	Responsable du projet	<i>Uwierz w siebie i nie daj się wykluczyć! - program aktywizacji społecznej i zawodowej Amazonek</i>	7.2.1	Koszalin	koszaliński

Autres

Date	Structure	Type	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Lieu	Powiat
21.03.2011	4C	Entreprise privée	Directeur	Szczecin	szczeciński
24.03.2011	LGD Łobez	Groupe d'action locale (GAL)	Directeur du GAL	Łobez	łobeski
24.03.2011	Caritas / Ośrodek Wspierania Rodziny	Organisation religieuse caritative	Père S.K.	Szczecin	szczeciński
30.03.2011	LGD Pyrzyce	Groupe d'action locale (GAL)	Directeur du GAL		
09.04.2011	-	-	Dr Waław Idziak	Koszalin	koszaliński
13.04.2011	Stowarzyszenie Ludzi Bezrobotnych	Association pour les chômeurs	Responsables et membres	Drawno	choszczeński
18.05.2011	-	-	Anciens ouvriers agricoles de PGR	Białowąs	szczecinecki
30.05.2011	Musée des PGR de Bolegorzyn	Musée	Anciens ouvriers agricoles de PGR	Bolegorzyn	drawski

Bénéficiaires

Date	Code	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
04.04.2011	Z1	<i>żyć aktywnie i radośnie / Wyjść z cienia - Liga aktywnych kobiet Gminy Maszewo / W stronę dziecka</i>	7.3	Maszewo	goleniowski
04.04.2011	Z2 Z3	<i>żyć aktywnie i radośnie / Wyjść z cienia - Liga aktywnych kobiet Gminy Maszewo / W stronę dziecka</i>	7.3	Maszewo	goleniowski
04.04.2011	Z4 Z5	<i>żyć aktywnie i radośnie / Wyjść z cienia - Liga aktywnych kobiet Gminy Maszewo / W stronę dziecka</i>	7.3	Maszewo	goleniowski
18.04.2011	Z6	<i>Przełamać bariery - kompleksowy program wzmocnienia kwalifikacji i aktywności zawodowej osób długotrwale bezrobotnych w Podregionie koszalińskim</i>	6.1.1	Koszalin	koszaliński
18.04.2011	Z7 Z8 Z9 Z10	<i>Przełamać bariery - kompleksowy program wzmocnienia kwalifikacji i aktywności zawodowej osób długotrwale bezrobotnych w Podregionie koszalińskim</i>		Koszalin	koszaliński
11.05.2011	Z11	<i>Aktywna kobieta -to ja</i>	6.3	Grzmiąca	szczecinecki
11.05.2011	Z12	<i>Aktywna kobieta -to ja</i>	6.3	Grzmiąca	szczecinecki
11.05.2011	Z13	<i>Aktywna kobieta -to ja</i>	6.3	Krosino	szczecinecki
11.05.2011	Z14	<i>Aktywna kobieta -to ja</i>	6.3	Krosino	szczecinecki
27.05.2011	Z15	<i>CIS "od nowa"</i>	7.2.1	Łobez	łobeski
27.05.2011	Z16	<i>CIS "od nowa"</i>	7.2.1	Łobez	łobeski
06.06.2011	Z17	<i>Integracja społeczna w Powiecie Stargardzkim</i>	7.1.1	Dolice	stargardzki
06.06.2011	Z18	<i>Integracja społeczna w Powiecie Stargardzkim</i>	7.1.1	Dolice	stargardzki

Région Łódzkie, septembre-décembre 2011**Institutions régionales**

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Lieu	Powiat
20.09.2011	Office du Maréchal	Directrice du Fonds de développement des espaces ruraux (FROW)	Łódź	łódzki
27.09.2011	Office régional de l'Emploi (WUP)	Responsable du département du service du FSE (division du service des projets II)	Łódź	łódzki
28.09.2011	Office du Maréchal	Directeur du département du Programme Opérationnel Capital Humain (POKL)	Łódź	łódzki
07.10.2011	Office régional de l'Emploi (WUP)	Directeur adjoint	Łódź	łódzki
12.10.2011	Office régional de l'Emploi (WUP)	Responsable de l'Observatoire du marché du travail	Łódź	łódzki
21.10.2011	Centre régional de la politique sociale (RCPS)	Directrice	Łódź	łódzki
28.10.2011	Centre régional de la politique sociale (RCPS)	Responsable du département des dépendances	Łódź	łódzki
28.10.2011	Centre régional de la politique sociale (RCPS)	Responsable du département de l'aide et de l'intégration sociale	Łódź	łódzki
10.11.2011	Centre de conseil agricole de Łódzkie	Directrice	Bratoszewice	zgierski

Bureaux locaux du travail (PUP)

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
19.10.2011	PUP Rawa Mazowiecka	Responsable de projet	<i>IT dla nowoczesnych kobiet</i>	7.3	Rawa Mazowiecka	rawski
27.10.2011	PUP Kutno	Directrice	<i>Uaktywnij się</i>	6.1.3	Kutno	kutnowski
14.11.2011	PUP Poddębice	Directrice	<i>Od zależności do samodzielności - wykorzystaj szansę / Nowy zawód – moja szansa</i>	6.1.3 7.3	Poddębice	poddębicki
21.11.2011	PUP Skierniewice	Directeur, spécialiste des programmes et responsable du centre d'activation professionnelle	<i>Moja szansa / Moje Przedsiębiorstwo - Mój Sukces</i>	6.1.3 6.2	Skierniewice	skierniewicki

22.11.2011	PUP Sieradz	Directrice, responsable du centre d'activation professionnelle	<i>Czas na pracę</i>	6.1.3	Sieradz	sieradzki
22.11.2011	PUP Wieluń	Directrice, directrice adjoint et membres du personnel	<i>Postaw na aktywność</i>	6.1.3	Wieluń	wieluński
24.11.2011	PUP Piotrków Trybunalski	Directrice et membres du personnel	<i>Czas dla Aktywnych / Dobry pomysł - duży sukces / Mój własny sposób / autres</i>	6.1.3 6.2 6.2	Piotrków Trybunalski	piotrkowski

Centres d'aide sociale (OPS)

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
13.10.2011	MOPS Tuszyn	Directeur	<i>Wracamy na rynek pracy / Aktywizacja społeczno-zawodowa na terenie gminy Tuszyn</i>	7.3 7.1.1	Tuszyn	łódzki wschodni
15.11.2011	GOPS Ręčno	Directrice	<i>Bezpieczna rodzina</i>	7.1.1	Ręčno	piotrkowski

Communes, powiats

Date	Commune / powiat	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
06.10.2011	Powiat bełchatowski (starostie)	Responsable de projet	<i>Enter - kurs komputerowy dla mieszkańców Zelowa</i>	6.3	Bełchatów	bełchatowski
11.10.2011	Ozorków (commune)	Responsable de projet	<i>Ozorków - miasto bez przemocy</i>	7.3	Ozorków	Zgierski
24.10.2011	Wola Krzysztoporska (commune)	Coordinatrice de projet	<i>Moja szansa na dobra pracę</i>	6.1.1	Wola Krzysztoporska	piotrkowski

Autres porteurs de projet

Date	Structure	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
03.10.2011	Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych 'Stacja Kolutzki'	Responsable de l'association	<i>Szansa na pracę - poprawa zdolności do zatrudnienia mieszkańców terenów wiejskich gminy Kolutzki / Nowa wiedza - nowa szansa - poprawa zdolności zatrudnienia mieszkańców sołectwa Długie</i>	6.3 6.3	Kolutzki	łódzki wschodni
04.10.2011	Biuro Obsługi Inicjatyw Europejskich Sp. z o.o. (BOIE)	Présidente du conseil d'administration	<i>Wracamy na rynek pracy</i>	7.3	Łódź	łódzki
05.10.2011	Forum Inicjatyw Twórczych (FIT)	Directrice	<i>Warsztaty rękodzieła artystycznego</i>	6.3	Parzęczew	zgierski
05.10.2011	Stowarzyszenie Ludzi Aktywnych	Responsable	<i>Kurs prawo jazdy i szkolenia sprzedażowe w Gminie Krzyżanów</i>	6.3	Łódź	łódzki
14.10.2011	Lokalna Grupa Działania – „Gniazdo”	Président	<i>"Aktywna społecznie matka" - Cykl spotkań aktywizacyjno - doradczych dla matek z Gminy Godzianów /</i>	7.3	Skierniewice	skierniewicki

			<i>z Gminy Słupia / Aktywna matka - Cykl spotkań integracyjnych dla matek dzieci w wieku przed przedszkolnym z Gminy Lipce Reymontowskie</i>	7.3 7.3		
25.10.2011	Zakład Doskonalenia Zawodowego (ZDZ)	Responsable du bureau des projets communautaires	<i>Sukces Kobiet - sukcesem Gminy Pątnów</i>	7.3	Łódź	łódzki
25.10.2011	Centre szkoleniowe CompLearn	Responsable de projet	<i>EuroKobieta - kobiety posługujące się technologiami informatycznymi przyszłością rynku pracy</i>	6.1.1	Łódź	łódzki
04.11.2011	Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja-Ty-My”	Coordinatrice de projet	<i>Działajmy razem</i>	6.2	Łódź	łódzki

Autres

Date	Structure	Type	Statut de la (les) personne(s) rencontrée(s)	Lieu	Powiat
03.10.2011	Akademia Inicjatyw Społecznych	Fondation	Présidente	Łódź	łódzki
10.11.2011	Stowarzyszenie kobiet "Nasza Wieś"	Association de femmes	Responsables et membres	Budziszewice	tomaszowski
28.11.2011	Institut de Sociologie (Université de Łódź)	Université	Professeur Jerzy Krzyszkowski	Łódź	łódzki
30.11.2011	Institut de Sociologie (Université de Łódź)	Université	Professeur Wiesława Warzywoda-Kruszyńska	Łódź	łódzki

Bénéficiaires

Date	Code	Nom du projet	Réf. POKL	Lieu	Powiat
05.10.2011	L1	<i>Warsztaty rękodziela artystycznego</i>	6.3	Parzęczew	zgierski
05.20.2011	L2 L3	<i>Warsztaty rękodziela artystycznego</i>	6.3	Parzęczew	zgierski
11.10.2011	L4	<i>Nowa wiedza - nowa szansa - poprawa zdolności zatrudnienia mieszkańców sołectwa Długie</i>	7.3	Koluszki	łódzki wschodni
13.10.2011	L5 L6 L7	<i>Szansa na pracę - poprawa zdolności do zatrudnienia mieszkańców terenów wiejskich gminy Koluszki</i>	6.3	Będzelin	łódzki wschodni
14.10.2011	L8	<i>EWKA – Europejskie Wsparcie Kobiet Aktywnych – z terenu powiatu skierniewickiego</i>	9.5	Skierniewice	skierniewicki
17.10.2011	L9 L10	<i>Szansa na pracę - poprawa zdolności do zatrudnienia mieszkańców terenów wiejskich gminy Koluszki</i>	6.3	Będzelin	łódzki wschodni
27.10.2011	L11 L12 L13	<i>Aktywizacja społeczno-zawodowa na terenie gminy Tuszyn</i>	7.1.1	Tuszyn	łódzki wschodni
02.11.2011	L14	<i>Aktywizacja społeczno-zawodowa na terenie gminy Tuszyn</i>	7.1.1	Tuszyn	łódzki wschodni
03.11.2011	L15 L16 L17 L18 L19	<i>EuroKobieta - kobiety posługujące się technologiami informatycznymi przyszłością rynku pracy</i>	6.1.1	Łódź	łódzki
05.11.2011	L20 L21 L22 L23	<i>"Aktywna społecznie matka" - Cykl spotkań aktywizacyjno - doradczych dla matek z Gminy Godzianów</i>	7.3	Godzianów	skierniewicki
07.11.2011	L24 L25	<i>Moja szansa na dobra pracę</i>	6.1.1	Wola Krzysztoporska	piotrkowski

16.11.2011	L26	<i>Moja szansa na dobra pracę</i>	6.1.1	Wola Krzysztoporska	piotrkowski
17.11.2011	L27 L28 L29	<i>Sukces Kobiet - sukcesem Gminy Pątnów</i>	7.3	Wieluń	wieluński
21.11.2011	L30 L31 L32	<i>IT dla nowoczesnych kobiet</i>	7.3	Rawa Mazowiecka	rawski
25.11.2011	L33	<i>Aktywizacja społeczno-zawodowa na terenie gminy Tuszyn</i>	7.1.1	Tuszyn	łódzki wschodni
25.11.2011	L34 L35	<i>Działajmy razem</i>	6.2	Gołębiew Stary	kutnowski
28.11.2011	L36 L37 L38 L39	<i>Bezpieczna rodzina</i>	7.1.1	Ręczno	piotrkowski
29.11.2011	L40 L41 L42 L43 L44	<i>Od zależności do samodzielności - wykorzystaj szansę</i>	6.1.3	Poddębice	poddębicki



Les effets des programmes du Fonds Social Européen pour les femmes dans le milieu rural polonais.

Résumé : Cette thèse porte sur la mise en œuvre du Fonds Social Européen (FSE) en Pologne et son impact sur les femmes vivant en milieu rural. L'objectif est d'analyser l'intervention concrète de l'Union européenne au niveau local dans le domaine de l'emploi et du social ; d'identifier les spécificités ou particularités locales qu'elle rencontre dans les zones rurales polonaises, s'agissant des femmes ; d'observer la manière dont les différents acteurs mettant en œuvre les programmes cofinancés par le FSE se mobilisent et à quelle fin, comment les bénéficiaires elles-mêmes y répondent et avec quels effets.

Ce travail se situe dans le champ théorique de l'Européanisation des politiques publiques, considérée ici comme un processus d'ajustement des institutions, des idées et des intérêts, exprimés à un niveau régional et infrarégional et sous l'angle des interactions entre acteurs. Une dimension microsociologique est ajoutée en fin de thèse, destinée à questionner les limites de la dynamique d'ajustement.

Après un retour historique permettant de saisir la spécificité du cas polonais en termes de situation des femmes, d'espace rural, de marché de l'emploi et d'équilibre territorial, nous adoptons une démarche comparative entre trois régions ayant des profils économiques, sociaux et ruraux bien différents : la région Podkarpackie, située au sud-est du pays, la région Łódzkie, au centre, et la région Zachodniopomorskie, au nord-ouest. Nous nous appuyons entre autres sur une recherche empirique de plusieurs mois effectuée dans chaque région, et sur un corpus de 152 entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs du FSE et de leurs bénéficiaires.

Descripteurs : Européanisation, Fonds Social Européen, Genre, Espace rural, Politique d'emploi, Politique régionale, Egalité hommes-femmes, Pologne.

The effects of the European Social Fund programs for women in rural Poland.

Abstract : This research deals with the implementation of the European Social Fund (ESF) in Poland and its impact on women living in rural areas. Our aim is to study the concrete action of the European Union at the local level in the field of employment and social integration; to identify the specific aspects of Polish rural areas and rural women's situation to which ESF programs are confronted; to analyze the way the different actors mobilize for implementing these programs, how female beneficiaries react to them and what the effects are.

Our theoretical field is the Europeanization of public policy, who is considered here as an adjustment process of institutions, ideas and interests, expressed at a regional and sub-regional level and through actors' interactions. We add a micro-sociological dimension to our work, in order to question the limits of this process. We begin with a historical return to understand the specificity of the Polish case regarding the situation of women, rural areas, the labor market and the territorial balance; then we develop a comparative approach between three Polish regions presenting different economic, social and rural backgrounds: Podkarpackie, a region located in the southeast of the country, Łódzkie, in the center, and Zachodniopomorskie, in the northwest. The comparison is based inter alia on a several month empirical research, conducted in each region, and on 152 semi-structured interviews with ESF actors and their beneficiaries.

Keywords : Europeanization, European Social Fund, Gender, Rural areas, Employment policy, Regional policy, gender equality, Poland.