



# Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale

François Bafoil

► **To cite this version:**

François Bafoil. Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale: Une étude polonaise. Critique Internationale, Presses de sciences po, 2000, 9 (9), pp.75-92. hal-01011367

**HAL Id: hal-01011367**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01011367>**

Submitted on 23 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

D'ailleurs



# Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale

Une étude polonaise

---

par François Bafoil

**e**n Pologne comme dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, les institutions nées après 1990 ont été confrontées à un problème de compétence professionnelle qui se posait en termes nouveaux : dès lors que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques étaient soumises à la critique des citoyens, l'efficacité devenait une obligation. À l'échelon local en particulier, cet impératif a entraîné force conflits entre deux types d'acteurs attachés à faire valoir des sources de légitimité différentes : les antennes déconcentrées des administrations centrales et les instances politiques élues. Une réforme administrative introduite en juillet 1998 a encore aiguïé ces rivalités. Elle a réduit le nombre des régions (voïévodies) de quarante-neuf à dix-sept, et surtout rétabli un échelon intermédiaire entre la région et la commune, le *powiat*, que les autorités communistes avaient supprimé à des fins de centralisation. En conférant aux élus des *powiat*

d'importantes prérogatives relevant jusque-là des administrations régionales (en matière d'aménagement du territoire, de santé, de sécurité et de travail), le législateur a voulu placer l'administration sous le contrôle des instances démocratiquement élues, au risque de bouleverser les équilibres locaux constitués depuis 1990<sup>1</sup>.

Démocratisation de la vie locale, donc ? La réponse ne va pas de soi. La réforme a remis au premier plan la question, centrale pour la transformation post-communiste, du contrôle des règles<sup>2</sup>, déjà soulevée à propos des privatisations avec l'opposition entre les *outsiders*, seuls à même d'imposer une rationalité de la performance, et les *insiders*, soupçonnés de reproduire indéfiniment des compromis boiteux : en économie, la « bonne » privatisation est censée être celle qui vend l'entreprise à des repreneurs extérieurs. Dans le cas qui nous occupe, celui de la démocratie locale et de ses relations avec une administration modernisée, on retrouve deux types d'acteurs, aux légitimités concurrentes et aux rationalités opposées. Mais l'efficacité et le professionnalisme, la compromission et la persistance des vieilles relations, sont répartis entre les uns et les autres de manière quelque peu brouillée, que nous allons chercher à éclaircir.

La question sera abordée à partir des problèmes de gestion de l'emploi et de protection contre le chômage, sur la base d'études conduites en Pologne en 1998 et en 1999<sup>3</sup>, que l'on comparera dans un deuxième temps aux situations ouest-européennes pour tenter de mieux saisir les processus d'apprentissage de la démocratie à l'œuvre dans les pays d'Europe de l'Est.

---

## Compétence administrative contre légitimité politique

### La construction d'une compétence administrative

L'administration du travail a représenté, à coup sûr, l'un des principaux lieux d'innovation des administrations polonaises après 1990. Si les tâches relevant de la politique de la santé et de la vieillesse sont demeurées au sein de l'administration centrale du ministère du Travail et des Affaires sociales, celles qui concernent l'emploi et la lutte contre le chômage ont fait l'objet d'une redéfinition statutaire. Le modèle choisi a été en partie celui de la Bundesanstalt für Arbeit de Nuremberg : on a cherché à construire une administration dotée de son organisation propre au niveau central, l'Office national du travail (Krajowy Urząd Pracy), dont l'action est relayée au niveau des voïévodies, mais dont l'échelon local est représenté par une circonscription administrative propre, le district (*rejon*), qui regroupe plusieurs communes. Depuis la réforme de 1998, le territoire du *rejon* coïncide avec celui du *powiat*. À l'administration nationale, il revient de fixer les grandes orientations des politiques de l'emploi et de négocier ses ressources avec son ministère de tutelle (le ministère du Travail) ; aux organismes régionaux, d'énoncer des directives pour leur voïévodie ; aux bureaux locaux, enfin, de les mettre en œuvre

dans leur district, à partir de services différenciés à la clientèle, comprenant le versement des indemnités de chômage, ainsi que diverses formes de soutien à l'emploi.

Cette innovation institutionnelle s'est accompagnée d'une professionnalisation intensive des salariés de l'Office. L'OIT et la Banque mondiale ont prêté leur assistance pour former, en Europe de l'Ouest, plusieurs milliers de ses fonctionnaires supérieurs. Ces opérations ont autorisé à leur tour la mise sur pied de formations pour les employés chargés des services à la clientèle. Dans chaque bureau du travail, on trouve ainsi des placiers, chargés de démarcher les entreprises en leur proposant les demandeurs les plus adaptés après étude des informations recueillies sur les demandes et les offres d'emplois. Certains bureaux locaux tiennent en outre des forums annuels sous la forme de bourses du travail, en coopération avec les entreprises de leurs districts. On trouve aussi des conseillers du travail, pour la plupart diplômés en sociologie, chargés d'orienter les demandeurs d'emploi dans leurs démarches et de les aider à préciser leurs attentes et à mieux définir leurs profils professionnels. Ce sont eux qui ont la tâche de monter et d'animer des clubs du travail, dans lesquels les demandeurs d'emploi peuvent trouver une formation particulière ou, plus simplement, se rencontrer pour échanger leurs expériences professionnelles. Des critères de performance ont été établis au sein de l'administration du travail. Ils font obligation aux échelons locaux et régionaux de rendre compte de leur activité selon le principe d'un *business plan* où sont précisés objectifs et résultats, ces derniers étant exprimés non seulement en termes d'actions engagées mais aussi de placements effectivement réalisés. Cette nouvelle attitude est notamment illustrée par l'emploi de termes comme « clientèle » ou « optimiser » dans les rapports administratifs (Bafoil 1999c).

La part dite « passive » des politiques de l'emploi correspond essentiellement à l'indemnisation du chômage. Il s'agit d'amortir les effets de la crise de l'emploi

---

1. La centralisation communiste reposait tant sur l'échelon déconcentré des voïévodies que sur l'émission de communes privées de toute autonomie. Partout en Europe centrale, les réformes ou les tentatives de réforme administrative ont reposé sur la redéfinition des régions, la recréation des échelons intermédiaires liquidés sous l'ancien régime, et le renforcement des autonomies communales (Lhomel 1998). Pour le cas est-allemand, voir Lozac'h 1999.

2. Ce concept permet de définir les régulations locales en mettant en évidence deux sources possibles des règles : celle de la hiérarchie, dont le pouvoir s'exerce *via* le règlement, la discipline du travail ou l'organigramme ; celle des salariés, par le biais de leur expérience et de leurs relations informelles qui les autorisent à aménager la règle centrale à leur profit. On parle à cet égard de règle de contrôle et de règle d'autonomie (Reynaud 1989). L'analyse des conflits qui se déroulent au sein des différentes organisations fait apparaître les enjeux entre les groupes en compétition pour la maîtrise des règles (Friedberg 1993).

3. Ces enquêtes ont été menées dans deux voïévodies, celle du Nord-Ouest à Bydgoszcz et du Sud, à Kielce, ainsi que dans une ancienne ville de voïévodie, Radom, située à une centaine de kilomètres au sud de la capitale. Les entretiens, au nombre de soixante-dix au total, ont été conduits avec les responsables des agences régionales du travail, leurs subordonnés dans les bureaux locaux ainsi qu'avec des conseillers du travail ; au niveau des *powiat*, avec les *starosta* ; dans les collectivités locales, avec les maires, ainsi que, autant que possible, avec les responsables des Chambres de commerce et ceux des incubateurs. S'y sont ajoutés des entretiens avec les responsables des syndicats de chaque voïévodie et des principaux partis politiques (voir Bafoil 1999d).

par des aides financières attribuées selon des critères qui se sont affinés au cours de la décennie. L'indemnisation varie dans sa durée ou son montant, d'une part en fonction de la durée des périodes travaillées antérieurement, d'autre part en fonction des inégalités territoriales, les chômeurs résidant dans les districts qui affichent le double des moyennes nationales de demandeurs d'emploi bénéficiant de taux supérieurs, au titre du « chômage structurel ». Globalement toutefois, le taux de couverture a très fortement baissé au cours de la décennie pour atteindre environ 36 % du salaire moyen (Zecchini 1997). Les politiques « passives », qui représentaient la presque totalité des budgets de l'administration du travail au début des années quatre-vingt-dix, cèdent de plus en plus la place aux politiques dites « actives »<sup>4</sup> qui cherchent, par la formation d'un second marché du travail soutenu par les pouvoirs publics, à assurer le retour des chômeurs dans le premier marché (non soutenu). Ce « second marché du travail » se caractérise, en Pologne, par sept mesures que l'on peut classer, pour reprendre les termes français, en dispositifs d'« emplois non marchands aidés » et dispositifs d'« emplois marchands aidés ».

Les « emplois non marchands aidés » sont des travaux d'intérêt public. Un contrat est signé entre la commune qui en fait la demande et l'administration, pour l'emploi durant six mois d'un individu qui accomplira des tâches d'intérêt général local. Ces emplois peuvent être comparés aux TUC (travaux d'utilité collective) français dans les années quatre-vingt, ou aux CES (contrats emploi-solidarité) français et aux ABM (*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*, mesures de création d'emplois) allemands des années quatre-vingt-dix (Guyet 1999). Ils concernent des travaux d'infrastructure, de réparation ou de surveillance des écoles, qui sont destinés en très grande majorité à des hommes, le plus souvent non qualifiés. Au terme des six mois, l'individu peut se réinscrire sur les listes de demandeurs d'emploi et toucher l'allocation chômage, dans les limites prévues par la loi. En règle générale, ces dispositifs d'insertion communale représentent près de 20 % des budgets des politiques actives et connaissent un taux d'efficacité (retour à l'emploi non aidé) inférieur à 5 %.

Dans les dispositifs d'« emplois marchands aidés », on trouve des mesures de formation, des aides aux entreprises et des prêts individuels. Les mesures de formation consistent en stages organisés pour les diplômés durant un an, au cours duquel l'administration assume la bourse du stagiaire ainsi que les modules de qualification, organisés collectivement par le bureau local du travail. Le coût de certains cours individuels peut également être pris en charge dans ce cadre. Les aides aux entreprises adoptent des formules diverses dont le point commun est la prise en charge par l'administration d'une partie des coûts salariaux en échange de l'engagement du stagiaire sur un contrat à durée déterminée (un an au minimum) ou indéterminée<sup>5</sup>. Enfin, les prêts peuvent être destinés soit aux chômeurs désireux de créer leur entreprise, à des taux largement inférieurs à ceux du marché (5 %

contre 25 %), soit aux employeurs, aux fins d'assurer un emploi (pour un taux cette fois fixé à 8,5 %). À ces mesures s'ajoutent plusieurs programmes spécifiques à destination de populations particulières (les femmes, les paysans dans le besoin, les handicapés ou encore les jeunes) ou de régions spécialement frappées par un chômage « structurel ».

L'administration du travail s'appuie, pour asseoir sa réussite et son implantation locale, sur des partenaires locaux. Mais les organisations syndicales se plaignent amèrement de n'être pas intégrées au processus de décision, en dépit de leur participation à la commission tripartite établie en 1993. Cette commission doit fixer les minima sociaux au niveau national, mais aussi constituer un forum de discussion au niveau régional en matière de politiques publiques d'emploi. Or les études conduites sur l'action de la commission nationale tripartite concluent presque toutes à son caractère dérisoire, en raison de la nature des partenaires et de la structure même de la commission. Cela tient principalement au fait que les organisations professionnelles patronales sont inexistantes, alors même que les entreprises privées existent bel et bien et constituent depuis 1990 l'élément le plus dynamique de la transformation polonaise. Mais les quelques représentations patronales recensées sont bien plus des « clubs », dont la fonction principale est le lobbying dans certaines branches, que des organisations soucieuses de dialogue social. Les Chambres de commerce et d'industrie ont beau s'en plaindre, regrettant le manque d'adhérents, rien n'y fait. Au lendemain des événements de 1989, il était radicalement impossible d'imposer à quelque groupe que ce soit l'obligation d'adhérer à une organisation professionnelle, car cela aurait trop ressemblé à une reprise des mesures autoritaires de sinistre mémoire. Et c'est ainsi que l'affirmation de la liberté imprescriptible des individus a laissé le champ libre aux groupes constitués antérieurement qui ont pu, en toute sécurité, recomposer leurs ressources. D'un côté, les entrepreneurs atomisés et dégagés de toute obligation collective ont pu dissimuler leurs revenus et autres états internes de leur entreprise. De l'autre, les groupes organisés sous l'ancien régime ont pu faire prospérer leur rente sans souci d'efficacité.

Quant aux syndicats, ils ont été profondément bouleversés, en raison principalement des changements qui ont affecté la propriété. La privatisation a, en effet, joué contre eux et contre les droits qu'ils avaient pu acquérir sous l'ancien régime. Seules les entreprises d'État, souvent déclinantes, leur ont laissé une marge d'action,

---

4. La lenteur à mettre en place des politiques actives cohérentes a tenu à plusieurs facteurs : l'inexpérience des fonctionnaires, l'absence de financement à la mesure de la tâche et surtout le caractère non prioritaire du dossier de l'emploi au début de la décennie, lorsque l'empirement les considérations d'efficacité et de performance économique (Götting 1998).

5. Ces coûts salariaux s'élèvent à 45 % du salaire brut, dont 23 % au titre de la part patronale de la sécurité sociale, augmentée d'une contribution de 3 % pour l'aide au chômage et d'une seconde de 0,15 % au titre du fonds de garantie de l'emploi.

d'ailleurs bien réduite, tandis qu'ils étaient le plus souvent écartés des nouvelles entreprises<sup>6</sup>. Par ailleurs, les relations nouées de longue date avec les principaux partis les ont conduits à des affrontements politiques et idéologiques aigus, tandis que les situations concrètes vécues à la base dans les entreprises les ont puissamment unis. Toutes les études soulignent que les cellules syndicales coopèrent très souvent pour la défense de l'emploi, tant l'absence d'alternative aux processus de rationalisation de l'emploi rend illusoire, sinon suicidaire, la poursuite de stratégies séparées (IRES 1998, Frybes 1998, Bafoil 1999c). Dans ces conditions, on peut comprendre que la commission nationale tripartite n'ait eu d'autre effet que de contribuer à fixer les règles collectives de travail (dont les minima sociaux<sup>7</sup>) à un niveau très bas, laissant les entreprises décider seules<sup>8</sup>. Au niveau régional, dans les sessions des conseils pour l'emploi, le « dialogue social » s'est ainsi illustré par la mise à l'écart des syndicats, tandis que les chefs d'entreprise, au travers de réseaux de relations personnelles, se sont révélés être les partenaires privilégiés des directeurs départementaux du travail.

C'est, en effet, d'une intense coopération avec eux que dépend la performance et l'efficacité quantitatives, qui priment aux yeux des fonctionnaires. L'objectif prioritaire de retour à l'emploi passe par des relations positives avec les entreprises car elles seules peuvent transformer l'emploi aidé en un contrat salarié durable. De ce fait, les relations privilégiées ont pour enjeu ce que l'on peut appeler « l'emploi noble », autrement dit l'emploi qualifié qui conduit à la pérennité du poste. De très nombreuses exemptions de charges sont ainsi accordées aux agents économiques locaux pourvu qu'ils aient du poids dans l'environnement local, qu'il s'agisse de remises d'impôt, de dégrèvement des charges sociales, d'aide financière à la consolidation des emplois précaires. À l'opposé, « l'emploi vil » désigne les travaux d'utilité publique dont l'avenir est bouché.

On comprend dès lors que les orientations et les évaluations des mesures pour l'emploi soient radicalement divergentes entre les administrations et les instances locales élues. Les « emplois nobles » représentent, pour les premières, la source principale de leur légitimité en raison des taux élevés de retour à l'emploi (environ 70 %), tandis qu'à l'inverse, les « emplois vils » ne débouchent sur aucune réintégration dans les circuits du travail. Ils sont donc dénoncés comme faussant la concurrence aux dépens des PME<sup>9</sup>. Pire, ils débouchent sur le « parcours de l'inemployable », dont l'issue est bien connue à l'Ouest : la réinscription sur les listes de demandeurs d'emploi jusqu'à l'épuisement des droits et le versement sur les registres de l'assistance.

Ces travaux d'intérêt public constituent en revanche, pour les acteurs politiques locaux, une source très appréciable de fonds affectés aux dépenses d'investissement courant, d'autant plus que, par leur intermédiaire, est mise en œuvre une politique active – sinon très efficace – de réinsertion des chômeurs. La resocialisation des

individus en voie d'exclusion est particulièrement importante pour des communes à qui la loi fait obligation d'assister ceux qui sont tombés dans l'indigence. Or cette notion a été complètement bouleversée depuis 1990. Jusqu'à cette date, elle couvrait un champ très bien identifié par les fonctionnaires communaux, puisqu'elle désignait les invalides et handicapés. Le droit au travail étant garanti à tous, l'assistance sociale à la charge de la commune, mais aussi des associations caritatives, confessionnelles ou non<sup>10</sup>, n'avait pas à se soucier d'individus privés d'emploi. À partir du moment où les règles ont changé, une population importante s'est trouvée exclue du travail et donc aussi des assurances qui lui étaient liées<sup>11</sup>, faisant littéralement exploser les besoins d'assistance : le nombre des pauvres a été multiplié plusieurs fois<sup>12</sup>. Le phénomène a été encore accentué par le ciblage des politiques actives d'emploi, destinées dans leur très grande majorité aux « employables », et par les critères d'attribution des indemnités de chômage qui excluent un grand nombre de femmes, de jeunes et de chômeurs de longue durée. Les anciennes catégories du handicap étaient totalement inadaptées. Le principe des minima sociaux a été adopté partout, mais sans considération réelle des capacités locales, ce qui a entraîné un traitement très inégal du problème en différents points du territoire. D'où l'importance des revenus tirés de l'administration du travail pour les communes soucieuses d'encadrer des populations vite perçues comme dangereuses, stigmatisées comme paresseuses et, au total, largement méconnues.

---

6. Paradoxalement, c'est dans les grandes entreprises acquises par les repreneurs étrangers que les syndicats ont été largement reconnus et invités à négocier les nouvelles conventions collectives de travail.

7. Livre bleu de l'Union européenne, p. 21.

8. C'est ce qui explique l'échec complet de la tentative de mise en œuvre d'un système de relations professionnelles inspiré du système allemand. La seconde raison renvoie à ce qui vient d'être dit concernant le pluralisme et la dernière, à la dépendance très forte des syndicats vis-à-vis des partis politiques. Autant de traits qui récuse toute idée d'adoption d'un modèle reposant sur l'autonomie de partenaires sociaux organisés et indépendants des partis.

9. Le même type de remarques avait fleuri en Allemagne de l'Est lorsque furent lancés les premiers grands programmes ABM, à partir de 1991.

10. La Croix Rouge polonaise s'occupait essentiellement des femmes abandonnées, des miséreux. L'Église, principalement par ses associations caritatives Caritas ou « de Frère Albert » et plusieurs associations de religieuses, prenait plutôt en charge les personnes âgées et les handicapés mentaux.

11. Les taux de chômage sont passés en Pologne de 6,5 % en 1990 à 16 % en 1994, 13,2 % en 1996, 10,4 % en 1998 et 10,3 % en 1999.

12. Les différentes études qui traitent de cette question distinguent l'aspect subjectif de l'aspect objectif de la pauvreté, ce dernier étant calculé par rapport au salaire moyen. En Pologne, le nombre de personnes tombées dans le besoin dont le revenu moyen mensuel est inférieur de moitié au salaire moyen national aurait triplé depuis 1990 (Matuchniak 1999). Il aurait quintuplé dans d'autres pays. La croissance de la pauvreté s'explique par l'exclusion de la sphère du travail mais également par l'érosion des bas salaires depuis 1990, par la liquidation des services sociaux d'entreprise dont pouvaient profiter les salariés et par leur caractère désormais marchand.



## Un conflit

On comprend dès lors l'opposition très violente qui se fait jour entre les représentants élus des *powiat*, favorables à une subordination des administrations publiques de l'emploi, et leurs adversaires des administrations déconcentrées qui affichent l'efficacité et le rendement comme mesure de leur action.

Les représentants des institutions élues sont décidés à briser le monopole bureaucratique des administrations du travail, au motif que ces dernières chercheraient à reconstruire, sous couleur d'efficacité, des bastions incontrôlables à l'image de ceux qui dominaient hier la Pologne. Pour eux, le contrôle démocratique passe par la subordination des administrations aux assemblées politiques territoriales élues. Il implique que soient établies démocratiquement les directives de l'administration de l'emploi et les populations visées. Une telle subordination est conforme, à leurs yeux, à la réforme administrative de 1998 qui a créé l'échelon intermédiaire du *powiat* entre la région et les communes. Celui-ci dispose en effet d'une assemblée élue, dite Chambre d'autogestion territoriale de *powiat*, qui désigne le président de l'exécutif (le *starosta*<sup>13</sup>), responsable de la gestion des hôpitaux, des lycées, des routes départementales et de tout le champ de l'emploi. Or les politiques d'insertion par l'économique et d'insertion par le social doivent aller de pair, et seule une assemblée démocratique peut en fixer les lignes directrices, car elle seule est porteuse des valeurs de solidarité qui fondent les politiques publiques. C'est donc à elle de contrôler en amont les décisions des administrations publiques qui fixent les mesures d'aide à l'emploi et qui les financent. Les politiques communales et régionales n'ont pas à être mises en échec par une administration dont les interventions contribuent à alimenter l'exclusion.

Autant d'arguments qui ne valent guère aux yeux des fonctionnaires pour lesquels, au contraire, la spécialisation accrue de leur administration est le gage de son efficacité. Revendiquant les progrès accomplis dans la lutte contre le chômage grâce au professionnalisme de leurs personnels, ces cadres nommés par l'administration centrale n'entendent considérer que la notion de performance. Faire passer l'administration du travail sous l'autorité du *powiat*, c'est à coup sûr, à leurs yeux, détruire les relations nouées avec les milieux économiques, et soumettre à des conjonctures politiques précaires une tâche de longue haleine qui a besoin avant tout de stabilité<sup>14</sup>. Pour eux, cela serait l'indice d'une politisation néfaste, dont la Pologne n'a déjà que trop souffert dans son histoire. Un élu du *powiat* aura tout intérêt à « servir » les communes de son ressort pour assurer sa réélection, aux dépens d'une action électoralement non payante mais économiquement rationnelle. Enfin, pareille dépendance serait contraire aux exigences européennes de dépolitisation et de professionnalisation des administrations postcommunistes. En un mot, elle irait à l'encontre des dynamiques de rationalisation et de modernisation de la Pologne. Y céder, c'est retomber dans l'ornière dénoncée par l'Union européenne,

qui a salué plusieurs fois, comme ces responsables ne se privent pas de le rappeler en toute occasion<sup>15</sup>, les réussites de l'administration du travail dans ce pays.

D'ailleurs, ajoutent-ils, les *powiat* sont-ils si assurés de représenter efficacement les communes dont ils ont la charge, face aux administrations déconcentrées ? La démocratie plurielle des communes et des *powiat* est-elle sûre de présenter un front commun face à l'administration publique unitaire ? N'y a-t-il pas un risque d'aggravation des rivalités, cette fois non plus entre les instances nommées et les instances élues, mais au sein de ces dernières ? Aux contestations qui ne manqueront pas de suivre des arbitrages d'allocation de ressources motivés par des considérations électorales, viendrait alors s'ajouter le conflit de compétences entre le *powiat* et les communes. En avançant cette critique de la réforme, les responsables des administrations économiques font coup double. Ils n'ignorent pas, en effet, que la subordination de leur bureau aux services du *powiat* entraînera un gonflement considérable de la fonction publique locale et que ce phénomène est largement redouté des élus des communes. Ces derniers, ce que confirment d'ailleurs nos entretiens, ne craignent rien tant que la création au-dessus d'eux d'une instance dont la taille et la puissance leur enlèveraient toute capacité propre. Pour autant que les communes ont appelé à la renaissance des *powiat*, elles n'en redoutent pas moins son exercice, si ce dernier, reflet du seul abaissement de la centralisation à un niveau plus proche d'eux, se joue à leurs dépens. Dans ce cas, elles auront tout perdu, ayant seulement contribué à la transformation d'une bureaucratie administrative en une autre bureaucratie qui, parée du nom de démocratie, serait dotée de pouvoirs encore plus grands, car cette fois légitimés par le vote.

### L'enjeu du champ politique local

Rien ne serait plus erroné que d'interpréter ce conflit en termes d'opposition entre « l'ancien » et « le nouveau », étant donné la remarquable mutation professionnelle des administrations publiques du travail en une décennie<sup>16</sup>. Il semble plus pertinent de chercher à comprendre les couples d'oppositions qui structurent le champ public, sur la base du clivage des valeurs, des représentations et des pratiques. D'un côté, l'objectif de réintégration économique des travailleurs privés d'emploi

13. À lui seul, ce terme de *starosta* met en évidence la réinscription dans la longue durée historique des fonctions administratives locales, dans la mesure où il évoque la sagesse dont les titulaires des fonctions politiques étaient crédités, compte tenu de leur âge.

14. Il ressort au surplus de nos enquêtes que, dans de très nombreux cas, les administrations locales du travail sont beaucoup mieux pourvues en personnel que les nouvelles assemblées locales (cela peut aller jusqu'au double). Et les salaires y sont plus élevés. Une intégration des premiers dans les administrations de *powiat* fait craindre à nombre de fonctionnaires du travail une perte de rémunération.

15. En exhibant notamment, lors des entretiens, force lettres de félicitations en provenance de l'Union européenne.

16. Ce qui est analysé ici pour le cas polonais ne vaut bien sûr pas nécessairement pour d'autres pays de l'ancien bloc soviétique, dont plusieurs études dressent un bilan critique (Mikulowski 1999, Verheijen et Dimitrova 1996).

est poursuivi par le moyen d'un ciblage des populations qui y sont le plus aptes et des partenariats avec les entreprises ; de l'autre, est conduite une politique qui, par l'intégration sociale, entend limiter l'ampleur de l'exclusion entretenue autant par la modernisation des entreprises que par les stratégies de sélection déployées par l'administration du travail. L'opposition entre « l'emploi noble » réservé aux individus qualifiés et « l'emploi vil » dévolu aux non qualifiés s'adosse ainsi à l'architecture verticale des administrations déconcentrées et aux lignes horizontales des collectivités locales, ce qui rejoint les distinctions du « haut » et du « bas ». Elle semble davantage encore renvoyer à l'opposition entre liberté et solidarité, c'est-à-dire entre les choix individuels dont on a souligné plus haut qu'ils avaient été valorisés sans aucune limite ou presque depuis 1990, et les obligations collectives à la charge des acteurs publics. S'il fallait lister les séries concurrentes, on assignerait à la première – celle des hiérarchies verticales étatiques et des alliances libérales – les traits communs de l'emploi « noble », de l'efficacité quantifiée, des qualifications ; aux collectivités locales, celles du « bas », de l'emploi « vil », de l'insertion par le social et de la solidarité collective. Deux configurations qui sont en réalité le reflet de deux types de coalitions politiques en compétition pour le contrôle du champ politique local.

Dans cette perspective, la notion de contrôle renvoie à l'opposition entre *insiders* et *outsiders*, trop souvent réduite au seul champ économique alors que sa pertinence n'est pas moins grande dans le champ politique. Dans les analyses économiques de la privatisation, les *insiders* désignent ceux (les salariés de l'entreprise) à qui sont cédés les droits de propriété faute d'acquéreur extérieur ou par la volonté d'autorités publiques soucieuses de ne pas voir passer en d'autres mains les biens considérés. La théorie économique « standard » qui a dominé le débat public au début de la décennie quatre-vingt-dix condamne cette forme d'autogestion, au motif que l'absence de tout contrôle extérieur conduit au risque d'entente entre les salariés, de corruption au profit des individus en place, bref de manipulation des droits. La réalité s'est chargée, en de très nombreuses circonstances, de prouver le bien-fondé de ces craintes et les actes de prévarication ont été légion depuis 1990, conduisant à un détournement massif du bien anciennement public (Frydman 1998, Lavigne 1999). Les *outsiders* ont reçu la faveur tant des experts que des institutions internationales pour les raisons inverses : un contrôle extérieur favorise la clarté des décisions et en assure le respect de la part des agents délégués car il rend possible la sanction ou la gratification. La règle endogène est génératrice de compromissions et d'obscurité, la règle exogène est un gage de changement et d'efficacité. Se sont ainsi trouvées opposées les entreprises reprises par leur personnel, dont les effectifs sont demeurés inchangés, à celles qui ont été vendues à des repreneurs étrangers, porteurs, eux, des normes du changement technologique mais également social (Bafoil 1999d).

Pourtant, il est bon de rappeler qu'une telle opposition mérite souvent d'être corrigée, notamment par l'examen des conflits. Plusieurs études ont montré, en effet, que les cessions aux salariés facilitaient les coûts de transaction, que les heurts étaient moins nombreux entre management et personnel, que les décisions étaient adoptées dans un climat plus consensuel et qu'au bout du compte, les résultats économiques n'étaient pas aussi désastreux que les économistes le proclamaient, bien au contraire (Jarosz 1997, Maciaszek *et al.* 1998). De nombreux travaux internationaux ont confirmé que, dans le classement des types d'entreprise selon leurs performances, les MBO (*management buy out*, c'est-à-dire les entreprises cédées à leurs salariés) se plaçaient immédiatement après les IDE (investissements directs étrangers) et loin devant les entreprises d'État (Kaufmann et Siegelbaum 1996, Djankov et Pohl 1996, Aghion et Carlin 1997, Earl et Estrin 1996).

On voit le paradoxe : en économie, l'avantage de l'*outsider* réside d'une part dans sa capacité technique, d'autre part dans la transparence qu'il instaure en matière de contrôle. Dans le cas que nous examinons ici, la capacité technique est nettement du côté de l'administration (*insider*), où elle est associée à la culture du secret caractéristique de la bureaucratie. L'analogie du champ économique et du champ politique ne repose donc que sur l'importance du contrôle externe, dont on a souligné l'absence dans la sphère administrative et au sein de nombreuses unités économiques associées à son intervention. C'est son exercice que revendique avec force l'instance politique, arguant de sa légitimité démocratique pour garantir son efficacité. Le contrôle uniquement interne que mettent en œuvre les administrations du travail conduirait à des arrangements avec les partenaires économiques et à la mise à l'écart d'autres partenaires. L'efficacité tant proclamée n'est peut-être qu'un leurre, si les durées d'emploi sur lesquelles on s'entend sont trop courtes : qui garantit, finalement, la pérennité d'un emploi au-delà d'un certain délai ? Dans cette optique, les administrations sont bien les *insiders* et les instances politiques, les *outsiders*. Seul un contrôle externe, orienté vers la finalité de l'intégration sociale, est à même d'assurer la réalisation des valeurs de solidarité dont est comptable l'instance démocratique. Mais on a vu également la limite de cette revendication, en d'autres termes le risque de conflits multiples qu'il introduit avec les administrations déconcentrées mais également avec les partenaires des collectivités locales. Dans le champ politique, rien ne garantit que de tels conflits ne seront pas plus coûteux que les bénéfices escomptés de la réduction de la puissance bureaucratique.

Le contrôle externe n'est donc pas, à lui seul, un facteur de succès absolu. Dans la sphère des entreprises comme dans celle de l'action publique, il peut donner lieu à contestation. Mais quels que soient ces éventuels travers, le principe de contrôle externe demeure supérieur en efficacité à celui que prétendent faire valider les *insiders*. La transparence des opérations y est meilleure, les moyens de sanction davantage à disposition, qu'il s'agisse des actionnaires ou des citoyens. Surtout, ce principe

est un gage plus sûr de démocratie. On s'en rend encore mieux compte lorsqu'on tente d'établir une comparaison avec certaines situations ouest-européennes.

---

## Une comparaison Est/Ouest

La comparaison avec l'Europe occidentale présente un triple intérêt : d'abord, celui de mettre en valeur des dynamiques similaires, propres à la modernisation de type occidental, notamment à ses aspects le plus souvent contestés comme les abus des aides publiques par les entreprises. Ensuite, de faire ressortir par contraste les particularités post-communistes, notamment l'ampleur du travail au noir ou l'importance de la famille. Enfin, de mettre en évidence le caractère original des équilibres collectifs entre sphères publique, privée et domestique.

### Une similitude : la critique de l'État et des entreprises

La critique de l'État n'a en soi rien d'original, n'était, cette fois, qu'au travers de la mise en cause de sa faible participation en matière de salaires ou de retraites, c'est un mode d'intervention particulier et un acteur qui sont visés. Le mode d'intervention, c'est ce mélange d'étatisme centralisateur, notamment en matière budgétaire, et de laissez-faire à l'égard des entreprises qui s'avèrent les vraies gagnantes du changement, comme le regrettent les syndicats. Sur fond d'exclusion des maires ou des organisations syndicales, semble ainsi prospérer le couple bureaucratico-libéral dont l'action combinée contribue à l'exclusion et à l'abus des fonds publics. Sous quelles modalités ?

Le ciblage des personnels susceptibles d'être aidés entraîne ce qui est connu à l'Ouest comme l'effet d'« employabilité ». Il conduit à l'exclusion d'une masse d'individus, dans la mesure où les partenaires économiques, en privilégiant les personnes qualifiées, induisent un phénomène de hausse de la demande en diplômes pour les différents postes, ceux qui n'en disposent pas étant rejetés hors du marché. Comme l'écrit Wuhl (1996) à propos de la France, « le double mouvement de précarisation et de surqualification à l'embauche (et de déqualification de l'emploi) est à la base du phénomène du chômage d'exclusion, par un processus qui repousse toujours plus loin dans la file d'attente ceux des chômeurs considérés comme moins performants ». Les administrations soucieuses d'efficacité de leurs interventions ont, en effet, tout intérêt à les orienter sur les demandeurs qualifiés, les autres se voyant massivement dirigés vers les « travaux d'intérêt public », anti-chambre du parcours d'exclusion. Remarquons l'équivalence des taux d'efficacité à l'Est et à l'Ouest, soit environ 60 % pour les mesures de formation, un peu plus de 50 % en ce qui concerne les créations d'entreprises, moins de 5 % pour les travaux d'intérêt public (Bafail *et al.* 2000). Mais on sait également, sur la base de différentes études conduites en Europe occidentale, que l'intégration par l'économique

n'épuise pas la question de l'efficacité. L'« employabilité » sociale joue également un rôle très important, sans pour autant pouvoir être quantifiée de la même manière. Par ce second terme, on entend en général en Europe occidentale tout ce qui relève de l'accompagnement social d'un individu en recherche d'insertion. Or, assurément, sur ce point, l'absence de structures d'encadrement social comme la faiblesse des associations, sur laquelle nous allons revenir, distinguent nettement l'Europe de l'Est de celle de l'Ouest. Il existe cependant un élément commun à l'« inemployabilité » de l'Est et de l'Ouest, c'est l'effet de stigmatisation attaché au statut de bénéficiaire des aides publiques.

Cela rejoint les phénomènes d'abus de l'aide publique que l'on connaît bien à l'Ouest pour les avoir identifiés sous le terme d'« effets pervers » des dispositifs d'aide à l'emploi (Join-Lambert *et al.* 1997). Il s'agit par exemple des « effets de substitution » qui révèlent l'habileté des employeurs à profiter des aides publiques pour éliminer les salariés âgés en les remplaçant par de plus jeunes qui connaîtront le même sort, une fois la mesure d'aide épuisée ; ou encore de l'« effet d'aubaine », qui consiste à engager des salariés grâce aux aides publiques alors qu'on en avait de toute façon l'intention. Enfin, ce peut être, comme cela arrive souvent à en croire nos interlocuteurs syndicaux, l'emploi massif de handicapés, qui représentent parfois jusqu'à 40 % du personnel. Sans parler de pratiques carrément illicites, où les aides sont perçues sans qu'il y ait la moindre embauche ou sans que soit respecté l'engagement de pérennité des emplois aidés. Mais toutes ces situations sont aggravées à l'Est par la faiblesse du contrôle public et du secteur social.

### **Les différences : pauvreté et exclusion**

C'est sans aucun doute sur ce point que les différences sont les plus sensibles. Les associations sont, en effet, un élément décisif des dispositifs sociaux à l'Ouest, dans la mesure où leur est dévolue une grande part de la gestion du social. Le secteur associatif ou tiers secteur (comme on l'appelle en Allemagne) représente un facteur d'intégration institutionnel de poids. À travers lui, la société civile est associée aux processus de décision et de gestion, d'autant plus que les associations sont d'importants employeurs des individus aidés, au sein notamment d'entreprises d'insertion qu'elles inventent et dirigent. C'est cet élément important de la cohésion sociale locale qui fait défaut en Europe post-communiste, et notamment en Pologne. Les anciennes organisations du type de la Croix Rouge et les associations proches de l'Église continuent d'agir, mais leur domaine d'intervention reste modeste. Il y a peu d'associations de chômeurs. On relève toutefois une certaine activité des syndicats, principalement Solidarité. Les organisations régionales de ce syndicat créent souvent des bureaux, à l'image des bureaux publics de l'emploi, dans lesquels des membres bénévoles assurent conseil et assistance à tous les demandeurs d'emploi, quelle que soit leur appartenance syndicale (Matuchniak

1999). Mais, d'une manière générale, le phénomène associatif se caractérise aujourd'hui, à l'Est, d'une part, par l'absence de coopération locale entre associations, d'autre part, par leur non-intégration aux institutions publiques et aux échanges institutionnels locaux. En dépit de ce que prescrit la loi<sup>17</sup>, les coopérations restent le seul fait des institutions publiques, qui hésitent à déléguer des responsabilités de gestion à des initiatives d'individus isolés. L'insertion par l'économie est l'axe privilégié par les différents acteurs politiques, économiques et administratifs. Quant à l'insertion sociale, elle stagne, à l'instar de l'assistance, confrontée à une redéfinition radicale de ses tâches mais engoncée dans les visions dépassées de l'indigence et de l'invalidité.

Or, comme à l'Ouest, l'indigent, cible traditionnelle des associations caritatives, a laissé place à l'inactif valide, dont les traits sociologiques sont complètement différents. La pauvreté n'est plus seulement attachée à l'âge, au handicap ou à la déviance, mais bien davantage à l'exclusion des circuits du travail, à la solitude, à la déqualification. À l'Est aussi, les jeunes chômeurs, les femmes seules ayant à charge un ou plusieurs enfants, les personnes non qualifiées constituent les cohortes de « nouveaux pauvres ». Pourtant, c'est sur un aspect particulier de l'exclusion que les situations est-européennes semblent se différencier considérablement de celles de l'Ouest : le phénomène de la désaffiliation (Castel 1995). Largement analysé à l'Ouest, il traduit la combinaison de trois dynamiques de perte : celle du milieu social et professionnel, celle du milieu familial et celle du milieu symbolique, en raison des stigmates attachés au statut d'exclu. Les deux premières sont beaucoup plus limitées en Europe post-communiste grâce au maintien de la cellule familiale et au travail noir.

### Solutions palliatives

Le travail au noir occupe une place considérable dans l'ensemble des économies post-soviétiques (un quart, voire un tiers du PIB) et constitue très souvent un facteur déterminant de l'équilibre politique. Il couvre un grand nombre d'activités pour l'essentiel urbaines, mais également rurales<sup>18</sup>. On pourrait s'étonner d'une telle continuité avec l'ancien régime, mais en fait le phénomène est assez différent aujourd'hui<sup>19</sup>. Avant tout, il joue un rôle d'amortisseur. Des différentes enquêtes conduites sur ce thème (Buchowski 1996, Laki 1996, Bafoil et Kirov 2000), il ressort que la plupart des acteurs (employeurs, salariés et administrations publiques) y trouvent leur intérêt. Les premiers ont évidemment avantage à ne pas s'acquitter de lourdes charges sociales<sup>20</sup>, les seconds peuvent compléter leurs maigres indemnités, et les administrations considèrent avec bienveillance tout ce qui atténue les tensions sur le marché du travail. Même si, assurément, la perte de revenu est élevée pour l'administration fiscale, elle se trouve compensée par les bénéfices acquis en termes de paix sociale. En tolérant ces activités délictueuses qui trouvent

dans l'institution familiale leur principal soutien, la puissance publique rend en effet supportables les « trous » d'un filet social encore largement déficient au niveau central.

Mais cette vision fonctionnaliste de ce qui demeure indéniablement un déficit démocratique, voire une pathologie sociale, ne doit pas cacher l'extrême dépendance dans laquelle sont tenus les salariés qui travaillent de la sorte. Une telle situation laisse perdurer les positions acquises de longue date, en faveur des seuls employeurs qui disposaient le plus souvent des postes privilégiés sous l'ancien régime, ou à tout le moins de ressources qu'ils ont pu faire fructifier ultérieurement.

Plus largement, enfin, les déséquilibres apparus après 1990 soulèvent la question de la citoyenneté dans les sociétés post-communistes que deux réalités déchirent : d'un côté, la liberté politique fondamentale déniée sous l'ancien régime et, de l'autre, des inégalités qui traversent tous les emplois, les salaires, les territoires, et qui rejettent aux marges de la société, sans espoir de la réintégrer, des catégories sociales importantes. Les processus de différenciation censés illustrer le « rattrapage » de sociétés souvent décrites, avant 1989, dans les termes de l'arriération ou du pré-moderne, sapent pour partie les principes au nom desquels l'ancien régime a été aboli et l'actuel, plébiscité au début de la décennie. Le risque est grand, à force d'exclusion d'un grand nombre d'individus, de vider ces principes de toute substance. Les politiques publiques mises en œuvre semblent pour l'heure le conjurer. En conservant à la famille tout son poids et en lui déléguant une partie importante du contrôle social local, les autorités de ces différents pays allègent nombre de tensions. Elles peuvent, de ce fait, à l'instar de ce qui se passe en Europe du Sud (MIRE, 1996), concentrer leurs efforts en matière de politique sociale sur les secteurs de la santé et surtout de la vieillesse, et lier davantage les prestations d'assurance aux segments du travail salarié.

---

17. La loi sur l'assistance sociale fait obligation aux partenaires publics de favoriser la coopération avec « les organisations sociales, l'Église catholique, les autres Églises, les syndicats, les fondations, les associations, les employeurs ainsi que les personnes physiques et juridiques » art.1, ustawa z dnia 29tego Listopada 1990 r.

18. On compte ainsi parmi les activités au noir les travaux de conseil, celles liées aux professions de santé, mais aussi les travaux saisonniers dans l'agriculture ainsi que tout ce qui touche aux secteurs de la réparation.

19. Le travail au noir depuis 1990 diffère beaucoup de l'économie dite « informelle » ou « secondaire » propre aux économies de type soviétique. Ces dernières prenaient sens par la notion de « légal », étant entendu que les deux sphères du « légal » et de l'« illégal » étaient étroitement imbriquées l'une dans l'autre. La différence fondamentale tient au fait que, depuis 1990, le travail au noir recouvre des situations liées à l'exclusion du travail et à des revenus trop faibles.

20. Les cotisations patronales au titre du financement de la sécurité sociale sont en Bulgarie de 37 % à 52 % du montant brut des rémunérations selon les entreprises, en République tchèque de 35 %, de 43,2 % en Hongrie, de 45 % en Pologne, de 23 à 33 % en Roumanie, de 38 % en Slovaquie (Livre blanc de l'Union européenne, Bruxelles, 1999).



**D**e ce conflit qui se joue actuellement en Pologne au niveau local entre les administrations du travail et les nouvelles instances politiques élues, retenons l'opposition, classique depuis Weber, entre la bureaucratie forte de ses règles internes, de sa culture et de son efficacité qui définissent l'autonomie d'un corps particulier, et l'instance politique, généraliste et porteuse de l'exigence démocratique. Ce conflit renvoie à la question centrale du contrôle dans tous les processus de développement post-communiste. Que ce soit dans le champ économique ou dans le champ administratif, deux logiques s'affrontent, celle des *insiders* et celle des *outsiders*, qui mettent en œuvre des représentations, des acteurs, des stratégies, des coalitions et des compromis différents. Elles révèlent le processus de construction du marché et de la démocratie dans ce pays depuis 1990. Face à la solide alliance nouée aujourd'hui entre les représentants administratifs de l'étatisme centralisé et les acteurs économiques libéraux des entreprises, il reste à la puissance politique locale non seulement à s'organiser au niveau supra-communal, mais également à favoriser l'essor des associations comme relais de l'action démocratique et comme facteurs de la cohésion sociale. Tel est l'un des défis les plus importants qui se posent aux pays d'Europe centrale et orientale dans leurs stratégies d'intégration à l'Union européenne : favoriser l'émergence des sociétés civiles et des associations tout en conservant à la famille sa fonction protectrice contre les inégalités nouvelles.

---

## Bibliographie

- AGHION (P.), CARLIN (W.), 1997. « Restructuring outcomes and the evolution of ownership patterns in Central and Eastern Europe », dans S. Zecchini (ed.), *Lessons from the Economic Transition*, Paris, OCDE, pp. 241-262.
- BAFOIL (F.), 1999a. « De la corruption à la règle. Les transformations dans l'entreprise post-communiste », dans B. HIBOU (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, pp. 71-107.
- BAFOIL (F.), 1999b. *Le post-communisme en Europe*, Paris, La Découverte.
- BAFOIL (F.) (dir.), 1999c. *Chômage et exclusion en Allemagne et en Pologne post-communistes*, Paris, L'Harmattan.
- BAFOIL (F.), 1999d. « Restructuration des sites industriels cimentiers, politiques de l'emploi et développement économique local, 1990-1999 », Grenoble, Cerat.
- BAFOIL (F.), DEMONQUE (B.), LOZAC'H (V.), GUYET (R.), 2000. « The policies of social integration in Europe. Systems of collective action, the case of France », Grenoble, Cerat (Rapport à la Commission européenne), 120 pages.
- BAFOIL (F.), KIROV (V.), 2000. « Héritages institutionnels et innovations locales de l'emploi. Une comparaison Pologne-Bulgarie », *Recherches sociologiques* (à paraître).
- BUCHOWSKI (M.), 1996. « Reluctant capitalism. Class and culture in a local community in Western Poland », Berlin, Centre Marc Bloch, *Cahier* n° 10.
- CASTEL (R.), 1995. *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Fayard.
- DJANKOV (S.), POHL (G.), 1996. « The restructuring of large firms in the Slovak Republic », *Economics of Transition* 6 (1), pp. 67-85.
- EARLE (J.S.), ESTRIN (S.), 1996. « Employee ownership in transition », dans R. FRYDMAN, C.W. GRAY, A. RAPACZYNSKI (eds.), *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, Budapest, World Bank et Central European University Press, vol. 2, pp. 1-61.
- FRIEDBERG (E.), 1993. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil.
- FRYBES (M.) (dir.), 1998. *Une nouvelle Europe centrale*, Paris, La Découverte.
- FRYDMAN (R.), 1998. *Capitalism with a Comrad's Face. Studies in the Post Communist Transition*, Budapest, Central European University Press.
- GÖTTING (U.), 1998. *Transformation der Wohlfahrtstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen, Leske + Budrich.
- GUYET (R.), 1999. « Transfert des outils du chômage dans les Nouveaux Länder », dans BAFOIL 1999c, pp. 49-88.

- IRES, 1998 (La revue de). *Relations professionnelles en Europe centrale*, numéro spécial, n° 26, 210 pages.
- JAROSZ (M.), 1997. *Foreign Owners and Polish Employees of Privatized Enterprises*, Varsovie, Pis-Pan.
- JOIN-LAMBERT (M.-T.) et al., 1997. *Politiques sociales*, Rapport au Premier ministre. Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- KAUFMANN (D.), SIEGELBAUM (P.), 1996. « Privatization and corruption in transition economies », *Journal of International Affairs* 50 (2), pp. 419-458.
- LAKI (T.) (dir.), 1996. *Labour Market Report, Main Trends in Labour Demand and Supply*, Budapest, Labour Research Institute, 131 pages.
- LAVIGNE (M.), 1999. *The Economies of Transition. From Socialism Economy to Market Economy*, New York, St Martin's Press.
- LHOMEL (E.), 1998. « Nouvelles politiques de développement régional en Europe centrale et orientale », *Le Courrier des Pays de l'Est* n° 432, août-septembre, pp. 3-22.
- LOZAC'H (V.), 1999. *Le transfert du modèle de gouvernement local ouest-allemand dans les nouveaux Länder. Une comparaison entre Eisenhüttenstadt et Hoyerswerda*. Thèse, Paris, Institut d'études politiques, 495 pages.
- MACIASZEK (J.), MIKOLACZYK (K.), ROBERTS (B.), 1998. « Some consequences of eliminating unprofitable output : Evidence from Polish enterprises », *Europe-Asia Studies* 50 (1), pp. 141-152.
- MATUCHNIAK (A.), 1999. « Pauvreté et exclusion en Pologne », dans BAFOIL 1999c, pp. 271-290.
- MIKULOWSKI (W.), 1999. « Problèmes des compétences de fonctionnaires dans le processus de réformes de la fonction publique dans les pays en transition », inédit, 21 pages.
- MIRE, 1996. Comparer les système de protection sociale en Europe du Sud (Rencontres et Recherches), vol. 3, Rencontres de Florence.
- OECD, 1996. *Transition at Local Level. The Czech Republik, Hungary, Poland and the Slovak Republik*, 174 pages.
- REYNAUD (J.D.), 1989. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- VERHEIJEN (T.), DIMITROVA (A.), 1996. « Intérêts privés et administrations publiques : l'expérience de l'Europe centrale et orientale », *Revue internationale des sciences administratives* 62 (2), juin, pp. 241-268.
- WOLLMANN (H.), 1995. « Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern : die (Wieder) Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Russland », *Leviathan*, n° spécial 15, pp. 554-596.
- WUHL (S.), 1996. *Insertion, les politiques en crise*, Paris, Presses universitaires de France.
- ZECCHINI (S.), 1997. *Lessons from the Economic transition, Central and Eastern Europe in the 90s*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, OECD.