n° 26 – hiver 1998

LA REVUE DE L'IRES

Relations professionnelles en Europe centrale

Bulgarie
Hongrie
Pologne
Slovaquie
Tchéquie

numéro spécial

IRES ■ Institut de Recherches Economiques et Sociales

Bureau

Président : Guy LE NEOUANNIC, FEN
Claude ALQUIER, CGT-FO
Jean-Pierre BOMPARD, CFDT
Bernard IBAL, CFTC
Roger PERROT, CFE-CGC
Chantal REY, CGT

Conseil d'administration

Neuf syndicalistes

Claude ALQUIER, Jean-Pierre BOMPARD, Bernard IBAL,
Guy LE NEOUANNIC, Roger PERROT, Chantal REY, membres du Bureau.
Ainsi que Jean LECUIR, *CFDT*, Jean LEFEBVRE, *CGT-FO, Serge LEROUX, CGT*

Neuf personnalités scientifiques

Jeanine COHEN, *Chargée de recherche au CNRS*
Michel DELAPIERRE, *Chercheur à l'université de Paris X, Nanterre*
Gérard DEYGAS, *Directeur à la Banque de France*
Patrick FRIDENSON, *Directeur d'études à l'EHESS*
Gérard LAFAY, *Professeur à l'université de Paris II*
Yves LICHTENBERGER, *Professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée*
Robert SALAIS, *Directeur de l'IRESCO*
José EZRATTY, *Commissariat à l'énérgie atomique*
Bernard TEYSSIÉ, *Professeur à l'université de Paris II*

Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Michel CHARPIN, *Commissaire au Plan*
Michel DOLLÉ, *Rapporteur général du CSERC*
Michel GLAUDE, *Directeur des statistiques démographiques et sociales – INSEE*
Claude SEIBEL, *Directeur de la DARES, ministère du Travail*

Equipe IRES

Directeur

Jacques FREYSSINET, *Professeur de Sciences économiques à l'université de Paris I*

Directeurs adjoints

Maurice BRAUD, documentation
Serge DUFFIEUX, administration
Christian DUFOUR, recherche

Recherche

Lucy apROBERTS, Alexandre BILOUS, Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL,
Adelheid HEGE, Michel HUSSON, Florence LEFRESNE, Laurence LIZÉ,
Udo REHFELDT, Sabine MONTAGNE, Jean-Marie PERNOT, Catherine SAUVIAT,
Carole TUCHSZIRER, Catherine VINCENT

Allocataires de recherche

Christèle MEILLAND, Mouna VIPREY, Yannick FONDEUR

Documentation

Ginette AUFFRAY, Olivier BRETEL, Eric RENAUD

Secrétariat - Administration

Anne-Marie CARL, Lyubica CURICH, Monique JACQUIN, Christiane LALOUX,
Carnita SABATER.

n° 26 – hiver 1998

LA REVUE DE L'IRES

Relations professionnelles en Europe centrale

Bulgarie
Hongrie
Pologne
Slovaquie
Tchéquie

numéro spécial

SOMMAIRE

Revue de l'IRES n° 26 - hiver 1998

Editorial..... ..... **5**
Christian Dufour et Sylvie Mouranche

Evolution des relations industrielles dans la Pologne de l'après-guerre..... ..... **7**
Wlodzimierz Pankow et Barbara Gaciarz

Les relations du travail en Hongrie. **61**
Csaba Mako et Agnès Simonyi

Les relations professionnelles dans les république Tchèque, Slovaque et l'ancienne Tchécoslovaquie **105**
Monika Cambalikova et Zdenka Mansfeldova

Relations professionnelles et syndicalisme en Bulgarie **139**
Violaine Delteil

La mise en place de nouvelles régulations dans le domaine des relations du travail dans les sociétés de l'après-communisme. Expériences et tentative de bilan **181**
Marcin Frybes

Résumés des articles – English Abstracts..... **207**

Cet ouvrage a été réalisé avec le concours du JIP-INTERNATIONAL, convention n° 67194.

IRES ■ Institut de Recherches Economiques et Sociales
16, Bd. du Mont d'Est - 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : (33) 01 48 15 18 90 - Fax : (33) 01 48 15 19 18

Editorial

La publication de ce numéro spécial de *la Revue de l'IRES* est le résultat d'une collaboration de plusieurs années de notre institut avec le GIP-INTERNATIONAL. En 1995 les chercheurs des deux organismes constatent l'absence de documents de référence scientifiques français sur le développement des relations professionnelles des pays d'Europe centrale. Or c'est un moment où celles-ci connaissent de profonds bouleversements : recomposition interne du mouvement syndical, émergence d'organisations patronales, institution de nouvelles règles de la négociation collective et de la représentation des salariés, apprentissage de l'action collective autonome par les acteurs, redéfinition de la place de l'Etat, etc. On retrouve dans l'évolution des relations professionnelles en Europe centrale, le mélange de rupture et de continuité qui caractérise le processus global de la transformation post-socialiste.

Pour combler cette lacune, un financement du GIP-INTERNATIONAL permet alors à l'IRES de mettre sur pied un projet de recherche facilitant la collaboration avec des chercheurs de plusieurs de ces pays. Une série de rencontres et de séminaires est mise au point, qui amènent des auteurs de quatre pays à concevoir, rédiger puis discuter des travaux analysant les évolutions des relations professionnelles dans leurs pays. Des chercheurs et des syndicalistes français participent à ces discussions, qui se déroulent au long des années 1996 et 1997 à Paris.

Cinq pays ont été retenus (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Tchéquie), parce qu'il a été possible de nouer dans chacun d'eux des liens productifs avec des chercheurs connaissant bien les différentes situations nationales, et susceptibles d'en rendre compte d'une façon critique. Plusieurs cas nationaux n'ont pas abouti à des contacts aussi positifs.

Ce numéro de la Revue de l'IRES se compose donc de quatre documents « nationaux »(La Slovaquie et la Tchéquie font l'objet d'un article unique) et d'un document de synthèse. Les quatre monographies nationales ont été

construites sur le modèle qui avait servi à l'IRES pour rendre compte des systèmes de relations professionnelles de cinq pays occidentaux (IRES, *Syndicalismes, dynamique des relations professionnelles : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Allemagne, Italie, France*, Paris, Dunod, 1992). Les auteurs dressent d'abord u tableau historique des relations professionnelles de leur pays, avant d'en décrire les structures et organisations centrales, et enfin d'analyser la question qui leur semble la plus décisive pour l'orientation à venir de leur système de relations professionnelles. Un texte de synthèse s'interroge ensuite sur les enseignements que l'on peut tirer de ces expériences et sur les théories qui les accompagnent.

Pour assurer cette production, qui s'est étendue sur plusieurs années, il fallait que les auteurs attachent une importance particulière à l'analyse de long terme. L'objectif est en effet de proposer à des lecteurs francophones une analyse qui résiste pendant quelque temps aux changements nombreux qui affectent les cas présentés. Les auteurs ont présenté leurs travaux au cours des années 1996 et 1997 et ont pu apporter les modifications qu'ils souhaitaient avant la publication d'ensemble. Ceux qui ont suivi l'ensemble du processus peuvent témoigner que les analyse proposées avaient déjà fort bien résisté à ce laps de temps.

Christian Dufour
Coordinateur pour l'IRES

Sylvie Mouranche
Coordinatrice pour le GIP International

Evolution des relations industrielles dans la Pologne de l'après-guerre

Wlodzimierz PANKOW, Barbara GACIARZ *

Notre tentative d'expliquer à un lecteur étranger la problématique annoncée par le titre de la présente étude nécessite que l'on définisse et nuance, pour éviter toute incompréhension, le sens et la teneur de la notion de « relations industrielles ».

Tout d'abord, les sociologues polonais ont emprunté cette expression aux anglo-américains pour définir la structure des rapports existant entre les représentations des salariés, celles des employeurs et les organes de l'Etat. Son sens est, *grosso modo*, équivalent à celui du concept français de « relations professionnelles », même si ce dernier va, en quelque sorte « par définition », bien au-delà des simples relations établies dans les entreprises industrielles. En polonais, l'expression, de plus en plus utilisée, qui correspond le mieux à celle française est « relations collectives de travail ». (source : Zbiorowe stosunki pracy / Les relations collectives de travail..., 1995)

Ensuite, pendant la majeure partie de la période analysée dans la présente étude, l'emploi de l'expression « relations industrielles » (professionnelles) n'est que purement conventionnel. En réalité, il est bien difficile de parler de négociations ou de contrats pour des acteurs soumis et dépourvus d'autonomie. Dans le système du socialisme réel, les employeurs, les directeurs d'entreprises par exemple, étaient des fonctionnaires de l'appareil du parti et de l'Etat. Les différents maillons syndicaux étaient subordonnés aux instances respectives du parti au pouvoir. Par période seulement, on pouvait

* Institut de Philosophie et de Sociologie de l'Académie de Sciences de Pologne – Varsovie. Traduit du Polonais par Catherine Sobecki.

observer une « autonomisation » des représentations des travailleurs face aux employeurs.

Et enfin, dans la Pologne de l'après-guerre, pendant une période assez longue, les acteurs des relations industrielles furent les conseils des ouvriers (conseils des travailleurs) et non pas, comme à l'Ouest, les syndicats. Il s'agissait d'un autre type de représentation dont la naissance avait été voulue par l'idéologie officielle.

Ces quelques remarques nous semblent nécessaires pour comprendre à quel degré, et de quelle manière, il est possible, dans un contexte de socialisme réel « monocentrique », de parler de relations industrielles

La présente étude comprend trois grandes parties.

Dans la première, nous ferons l'historique, dans la Pologne de l'après-guerre jusqu'à 1989, de ces relations « tronquées » dans l'industrie. Nous retracerons l'évolution du processus d'autonomisation et/ou d'apparition de l'acteur social qu'étaient, en alternance, soit les conseils ouvriers (des travailleurs) soit les syndicats, l'employeur État-parti étant l'interlocuteur presque exclusif. Ce processus résultait, de manière inhérente, de conflits dans l'industrie faisant de temps à autre surface dans un système qui, par définition, n'en admettait pas la possibilité. On ne pouvait réellement parler de relations industrielles, dans un sens proche de la réalité sociale des pays occidentaux, que lors des périodes de conflit ouvert (Panków , 1990).

Dans la seconde partie, nous verrons les conséquences de la décomposition du socialisme réel en Pologne sur l'instauration de rapports normaux dans l'industrie, après 1989, liée à la mise en place d'un ordre socio-politique pluraliste. Nous nous attacherons aux modifications institutionnelles, sociales et juridiques, importantes concernant trois catégories d'acteurs : les représentations des salariés, celles des employeurs et les institutions souveraines de l'Etat. Nous tâcherons de caractériser au mieux ces trois acteurs en mettant en lumière leurs stratégies, leurs potentialités, leurs modes d'action et l'enjeu qui fut le leur au moment des changements fondamentaux du régime.

Dans la troisième partie, nous nous pencherons sur les transformations concernant la propriété dans l'économie et dans les entreprises. Elles sont, à nos yeux, essentielles pour la forme et l'évolution des relations industrielles. Nous voulons montrer l'attitude des partenaires sociaux, et surtout des syndicats et des conseils des travailleurs, face à ces mutations, ainsi que la nature de leur participation dans celles-ci et les effets de cette évolution en cours pour la position et le rôle des milieux salariés et de leurs représentations. Nous nous pencherons sur les changements de perception des partenaires sociaux concernant les transformations de la propriété, considérées comme une fonction du bilan des pertes et profits causés par ces mutations. Nous tâcherons de montrer les implications de ces dernières sur le rythme et l'étendue des modifications du système économique polonais.

Historique des relations industrielles polonaises depuis la fin de la guerre jusqu'en 1989

La période qui va de la fin des années quarante au début des années cinquante, avec la Constitution stalinienne de 1952, correspond à la mise en place du socialisme réel en Pologne. Son essence structurelle impliquait la soumission de toute forme organisée de la vie sociale et des structures politiques, économiques, éducatives, sociales, voire religieuses, à un centre unique de décision et de contrôle : le Comité central, appelé Bureau politique, et son Secrétariat, représentant les organes centraux du Parti communiste. Pour subordonner à lui toutes les sphères de la vie sociale, ce centre utilisait, d'une part, les cellules d'entreprise et de région du parti, et de l'autre, les institutions traditionnelles – législatives, exécutives et juridiques – de l'Etat. Les organes de l'Etat soumis au Parti avaient pratiquement le monopole du travail et de l'emploi, de l'information au sens le plus large, de l'éducation, et, ce qui est peut-être le plus important, du droit de s'organiser (Panków , 1982). Par conséquent, il ne pouvait exister, sur la scène de la vie publique, aucune organisation qui n'ait été créée, ou du moins agréée, par les instances du Parti communiste.

Cela a été fondamental pour la problématique des relations industrielles qui nous intéresse ici. Dans le système du socialisme réel, il ne pouvait exister aucune organisation de salariés ou d'employeurs indépendante du parti et de l'Etat. De même, les organes de l'Etat n'étaient pas souverains. Les différents échelons des syndicats, créés d'en haut, regroupaient pratiquement tous les salariés des entreprises nationales et coopératives. Ils étaient subordonnés aux instances correspondantes du parti. La plupart des employeurs, des directeurs d'entreprises collectivisées, ne représentaient, face aux salariés, qu'un corps de fonctionnaires de l'Etat subordonnés, au même titre, aux instances correspondantes du parti. Les représentants des organes de l'Etat subissaient, de la part du parti, différentes formes de contrôle. L'immense majorité avait sa carte et ceux qui faisaient preuve d'indépendance avaient parfois agi ainsi sur l'ordre exprès du parti.

Ainsi donc, comme nous l'avons déjà remarqué, on ne peut parler de manifestations réellement indépendantes d'un des acteurs des relations industrielles – et par conséquent, de l'existence de ce type de rapports dans le contexte du socialisme réel – qu'en ce qui concerne les périodes de graves crises socio-politiques. Les quarante-cinq années de socialisme réel en Pologne ont été marquées par trois grandes crises : en 1956-58, en 1968-71 et en 1980-82. N'oublions pas que ces années correspondent seulement aux apogées de crises qui durèrent, en réalité, bien plus longtemps. Pour la dernière, on peut même dire qu'elle ne prit fin qu'en 1989 et que certaines de ses conséquences, entre autres dans la sphère des relations industrielles, durent jusqu'à nos jours.

La crise de 1956-58

À partir du milieu des années cinquante, des signes annonciateurs de crises étaient de plus en plus manifestes dans les pays de socialisme réel en raison des contradictions toujours plus grandes et impossibles à supprimer entre, d'une part, les aspirations grandissantes des milieux sociaux actifs (principalement les ouvriers et l'intelligentsia) – renforcées par l'axiologie officielle du socialisme réel qui mettait en avant des valeurs morales comme l'égalité, la justice sociale, la participation et l'activisme social – et de l'autre, les caractéristiques structurelles de ce système bureaucratisé et « monocentrique » inapte à réaliser concrètement ces mêmes valeurs dans la vie sociale. L'inefficacité de l'économie du socialisme réel, incapable de satisfaire aux besoins grandissants de la société, attira l'attention des milieux sociaux actifs sur la gestion des entreprises. Ceux-ci soulevèrent toujours plus les questions de la décentralisation de la gestion, de l'autonomie des entreprises et de l'autogestion des salariés, considérées comme un antidote possible à la crise socio-économique et politique du régime.

Au cours du second semestre 1956, on assista à un affrontement bien visible entre deux théories pour le développement d'une démocratie économique. La première, officielle, bénéficiait du soutien du VII[e] plénum du Comité central du POUP (Parti ouvrier unifié polonais) et de l'encouragement du CRZZ (conseil central des syndicats), la seule organisation syndicale nationale existante ; elle se prononçait pour l'accroissement des droits des syndicats. La seconde, issue des aspirations de la base, prônait l'autogestion ouvrière et s'opposait à la première.

Pendant une période relativement longue, cette seconde fut relativement plus populaire et soutenue, ce qui s'explique par trois raisons.

Tout d'abord, cette théorie correspondait davantage aux aspirations d'une partie des milieux ouvriers qui, bien qu'ils soient inspirés par certaines cellules du parti agissant dans l'intelligentsia, attachaient à la notion d'autogestion ouvrière et de conseils ouvriers l'espoir de voir se réaliser le principe (exprimé par la propagande officielle) de la socialisation des moyens de production et de l'abandon de la gestion des entreprises telle qu'elle était pratiquée, à savoir de manière bureaucratique et centralisée.

Ensuite, la popularité des conseils ouvriers résultait en partie du travail des cellules d'entreprise du parti et des syndicats. Ses militants et ses membres considéraient eux aussi que ces conseils devraient permettre de contrecarrer efficacement les apparatchiks du parti et de l'Etat. Fait important, la naissance et le fonctionnement des conseils ouvriers pouvaient se justifier en faisant référence à l'idéologie officielle : « Tout le pouvoir aux mains des conseils ».

Et enfin, l'exemple de la solution yougoslave des années cinquante était, pour bien des Polonais, un modèle de démocratie, de bien-être matériel et

d'indépendance politique. Il jouait un certain rôle dans la propagation de la théorie des conseils ouvriers. On recherchait, au sein de ce modèle yougoslave, des éléments censés s'intégrer dans la « voie polonaise vers le socialisme » acceptée en octobre 1956 au VIII[e] Plénum du Comité central du POUP. Conformément aux décisions de cet organe, on devait créer un cadre juridique et politique pour la « participation directe des masses ouvrières à la gestion des entreprises socialistes ».

Presque immédiatement après ces décisions, le Parlement adopta des lois sur les conseils ouvriers et sur les fonds d'entreprise [1]. Ces lois donnaient aux conseils d'autogestion ouvrière des droits considérables et des facilités d'action dans l'entreprise. Les conseils ouvriers déjà existants se trouvaient ainsi officialisés et l'on encourageait la mise en place de nouveaux conseils. Jusqu'à la fin janvier 1957, environ 500 conseils furent élus. Au cours du premier semestre de 1957, des conseils ouvriers virent le jour dans 3 000 entreprises environ et, au second semestre, leur nombre doubla pratiquement. La moitié des entreprises de l'époque se retrouvaient dotées de conseils ouvriers (Kloc, 1992).

L'autogestion ouvrière était censée devenir l'antidote à la limitation du rôle des travailleurs, surtout des ouvriers, par les agissements, dans son sens le plus large, de l'appareil étatique. Les conseils ouvriers étaient considérés comme un symbole de démocratie – entre autres industrielle – et comme un moyen pour combattre toutes les maladies du socialisme réel. Conscients d'être soutenus, les conseils s'efforçaient de décider des questions les plus importantes des entreprises. Certains se mirent à intervenir au niveau de la direction. De très nombreux conseils demandèrent des comptes et remercièrent des directeurs, des cadres, des contremaîtres et des secrétaires du parti impopulaires. Les partisans et les militants des conseils revendiquaient également des changements radicaux dans l'ensemble du système économique, entre autres l'introduction des mécanismes du marché, l'autonomie des usines, la suppression des administrations centrales pour chaque secteur de l'économie et la création de représentations ouvrières au niveau des différentes branches. Il apparut alors une demande de chambre des travailleurs, c'est-à-dire d'une représentation des milieux des ouvriers et des travailleurs auprès du Parlement.

Ces revendications et ces aspirations constituaient une menace pour la position de l'appareil du parti et de l'Etat ; ses représentants influents contre-attaquèrent de manière efficace. La théorie d'un développement « vertical » des conseils ouvriers fut définitivement rejetée au IX[e] Plénum du Comité central du POUP, en mai 1957. Les autorités centrales du parti proposèrent la création d'une nouvelle institution, appelée Conférence

1. NdT : en polonais, on parle de fonds d'établissement car le terme utilisé dans le Code du travail, pour parler des entreprises, est établissement de travail.

d'autogestion ouvrière (KSR) [2], où devaient être délégués tous les membres des conseils ouvriers, des conseils d'entreprise du syndicat et des comités d'entreprise du parti. Les débats du KSR devaient porter sur des questions relevant jusqu'alors des compétences des conseils ouvriers. Les conseils eux mêmes devaient remplir, entre deux sessions du KSR, la fonction d'organe exécutif. Cette conception conjuguait le rôle dirigeant du parti avec l'institution de l'autogestion ouvrière, ce qui faisait perdre toute signification réelle à cette dernière.

Ainsi donc, à partir de 1958, les structures qui, pendant un certain temps, pouvaient être considérées comme représentatives des travailleurs, se retrouvèrent soumises aux organes administratifs du parti et de l'Etat, de manière indirecte et directe – par l'appareil syndical contrôlé par cette même administration. Leurs actions fictives créèrent un certain ersatz de démocratie dans l'industrie jusqu'au milieu des années soixante-dix. L'agonie des conseils ouvriers dura jusqu'aux années 1975-80 : en 1975, ils étaient environ 7 000, en 1977, dix fois moins et en 1980, à la veille de la révolte d'août, une poignée seulement. (Kloc, 1992) La suppression, au printemps 1980, des derniers conseils ouvriers aboutit à l'absence de représentation, même factice, des salariés. Cela contribua probablement, dans une certaine mesure, à la révolte générale de l'été 1980.

La crise de 1968-71

La deuxième tentative pour créer des représentations autonomes des travailleurs eut lieu pendant ce qu'on a appelé les Evénement de décembre 1970 sur le Littoral oriental et occidental [3]. Ces événement survinrent au bout d'une longue période de stagnation de l'économie et du niveau de vie correspondant, *grosso modo*, au gouvernement de W. Gomulka et de son équipe (1956-70).

Cette période, dite parfois de « petite stabilisation », se caractérisait par un faible taux d'investissement qui constitua, dans la seconde moitié de cette période, un frein au développement et une baisse du niveau de vie. Le système de gestion « par quota », appliqué par l'équipe de gestion de Gomulka, entraîna un marasme de l'économie et le mécontentement généralisé, même chez de nombreux jeunes apparatchiks nommés à la suite de la « rénovation » instaurée après les événements de 1968. Environ 75 % des postes dirigeants furent ainsi réattribués selon, entre autres, un « critère de nationalité » et l'antisémitisme ambiant (Pankow , 1990).

Ces nouveaux membres firent pression sur l'équipe de Gomulka pour qu'elle trouve comment faire repartir l'économie. Il en résulta la théorie de

---

2. NdT : la revue *Alternative* parle de Conférence d'autonomie ouvrière et celle de Solidarnosc de Conférence autogestionnaire ouvrière.
3. NdT : région de Gdansk et de Szczecin.

la « croissance sélective » et un projet de réformes limitées de la gestion, appelé « système de stimulants ».

La décision de laisser libre cours à la « régulation des prix », en décembre 1970, entraîna une nouvelle baisse du niveau de vie, déjà faible, entre autres chez les ouvriers. Ce fut la cause directe des protestations et des conflits. Des grèves et de violentes manifestations de rues provoquèrent des dizaines de morts dans des entreprises et des centres industriels du littoral (entre autres à Gdansk, Gdynia, Elblag et Szczecin) et, plus tard, à Lódz. Comme nous l'avons déjà mentionné, les événements de décembre 1970 furent très violents. Les circonstances n'étaient donc pas favorables à une création complète de représentations des travailleurs, et donc à des négociations avec les « employeurs socialistes ». Néanmoins, on vit apparaître les germes d'une représentation des salariés, sous forme de comités de grève – au niveau des entreprises ou interentreprises – et de négociations entre ces comités et les représentants des autorités locales et centrales. C'est à Szczecin, aux chantiers navals A. Warski, que les choses allèrent le plus loin : la grève y fut la plus longue et la mieux organisée, et les pourparlers se déroulèrent entre les représentants des ouvriers grévistes et ceux des autorités centrales, y compris avec le nouveau premier secrétaire du parti. Rappelons que ce fut la grève à Lódz, spontanée et dépourvue de comité officiel (à Gdynia, une coordination interentreprises fut décidée et réprimée) des ouvrières du textile qui motiva la décision de revenir sur l'augmentation des prix.

Deux faits notables marquent les événements de décembre. Tout d'abord les comités de grève étaient bien souvent dirigés par des permanents du POUP (militants au niveau de l'entreprise), des organisations officielles de jeunesse et des syndicats. Cela résultait parfois de manipulations mais indiquait aussi que la base sociale de ces structures se révoltait contre le marasme économique et social et contre les attitudes et les méthodes du régime. En outre, suite aux événements de décembre, le pouvoir essaya de « rénover les syndicats officiels », en particulier dans les entreprises qui avaient été le théâtre de conflits. Ces tentatives étaient toutefois limitées et échouèrent rapidement d'elles mêmes.

Les expériences acquises par les ouvriers polonais lors des événements de décembre 1970, aussi bien positives (organisation de grèves et de comités de grèves, négociations obtenues avec les représentants du pouvoir) que négatives (manifestations et morts) eurent une forte influence sur le déroulement des protestations et des conflits qui éclatèrent durant l'été 1980 et amorcèrent le retour de la Pologne à des relations industrielles normales, telles qu'on les connaissait dans les pays occidentaux.

La crise de 1980-82

Il n'est pas facile de définir l'ensemble des causes et des effets des événements qui se déroulèrent en Pologne en 1980-82 et qui, selon de nombreux observateurs, furent à l'origine de la chute du système communiste aussi bien en Pologne qu'en Europe centrale et orientale. De nombreux sociologues, politologues, économistes et historiens, polonais ou non, ont consacré à ces événements maints ouvrages mais, jusqu'à ce jour, ces descriptions et explications n'ont pas été menées à leur terme. Très peu d'événements dans l'histoire récente de l'Europe, et peut-être même du monde, ont attiré une attention aussi soutenue des médias internationaux et des sociologues (Touraine et alii, 1982).

La présente étude n'abordera que ce qui touche, de près ou de loin, aux relations industrielles (professionnelles). D'ailleurs dès le début, ces relations se sont trouvées au cœur même des événements d'août 1980. En effet, leur origine était les grèves et les protestations dans les entreprises industrielles. Les revendications essentielles concernaient, entre autres, les relations industrielles et leurs effets fondamentaux s'adressaient, au moins au début, précisément à ce domaine (Pankόw, 1987). Ce n'était pas un hasard. L'une des pierres d'angle du système communiste était le monopole du travail et de l'emploi détenu par l'Etat et le parti ainsi que le contrôle de « l'employeur socialiste » sur les représentations des travailleurs. Pour parvenir à saper les bases du système communiste, il fallait briser ce monopole ou, tout au moins, offrir aux salariés la possibilité de s'organiser en dehors du contrôle de l'appareil, accorder aux organisations de travailleurs leurs armes traditionnelles (la grève et les revendications porteuses d'une grève) et autoriser les négociations entre représentants des travailleurs et des employeurs, même si ces derniers étaient des agents de l'appareil de l'Etat et du parti et non pas des employeurs privés traditionnels (ou leur structure).

Les événements d'août 1980 ont permis – au début sur le principe du fait accompli puis, en s'appuyant sur les textes juridiques appropriés – la réalisation de ce souhait, d'une part en sapant les fondements du système communiste et, de l'autre, en créant une base à des relations industrielles normales.

Les protestations et les grèves qui aboutirent à l'Été polonais constituaient, tout comme en 1970, la réponse des ouvriers à la décision administrative d'augmenter le prix des denrées alimentaires, au demeurant dans une faible mesure. Les revendications sociales initiales des grévistes prirent ensuite un caractère économique, voire politique, et touchèrent la question des libertés du citoyen (entre autres celle de s'organiser), le fonctionnement des médias, la censure, etc. Le pouvoir reconnut *de facto* le droit de faire grève lorsqu'il se mit à négocier avec les grévistes et envoya aux entreprises en révolte des délégations mandatées par le gouvernement. Ces négociations débouchèrent sur trois grands accords : de Szczecin, de Gdansk, de Jastrze-

bie, signés par les comités de grève et les représentants du pouvoir. Ces accords comportaient, outre les promesses du régime de satisfaire plusieurs revendications sociales et économiques, des garanties sur la liberté de créer des syndicats indépendants et autonomes, ce qui était, du reste, conforme aux conventions internationales élaborées par l'Organisation internationale du travail et signées par le régime polonais.

Sur la base de ces accords acceptés par les organes centraux du POUP, vers la fin de septembre 1980, se constitua le Syndicat indépendant et autogéré NSZZ « Solidarnosc » (Solidarité) [4] qui sut, en quelques mois, regrouper près de dix millions de salariés sur l'ensemble du territoire. Il parvint à se faire légaliser auprès d'un tribunal, en bonne et due forme, en novembre 1980.

Après la signature des trois accords mentionnés ci-dessus, l'ensemble du pays vit la naissance de comités de grève et de maillons du syndicat Solidarité qui s'attelèrent à des centaines de négociations avec les autorités locales, les directions d'entreprise, les chefs de différentes organisations de branches, etc., et qui soulevèrent des milliers de revendications sur le fonctionnement de ces structures. En conséquence de cette véritable explosion de besoins et d'intérêts ainsi articulés des salariés, près de 600 accords partiels furent signés. Pendant les mois qui suivirent ces signatures, toutes les forces vives de la société, et notamment Solidarité, tentèrent d'obtenir la réalisation des promesses du régime mais échouèrent en raison de la crise, de plus en plus profonde, du socialisme réel et du marasme croissant de l'économie. Une conséquence logique fut la volonté chez certains de réformer encore plus le système en essayant, entre autres, d'élargir les sphères de liberté, notamment en tentant de libérer l'économie de l'emprise des apparatchiks. Vu le régime en place, il était difficile de parvenir à réinstaurer la propriété privée. On eut donc recours, tout comme en 1956, à la théorie de l'autogestion des travailleurs et aux conseils des ouvriers ou des travailleurs comme seule force réelle capable de défendre les entreprises contre le volontarisme du régime (Panków, 1987).

A la fin de 1980 et surtout au début de 1981, des conseils se créèrent dans des entreprises, surtout les grandes. On les appelait parfois des conseils ouvriers mais il s'agissait plus souvent de conseils de travailleurs, ce qui indiquait d'ailleurs un élargissement important de la base sociale de cette structure naissante ou renaissante. Le mouvement de l'autogestion des salariés gagna le soutien d'une grande partie des commissions syndicales de Solidarité au niveau de l'entreprise qui voyaient, dans ces conseils, un instrument efficace pour la défense des entreprises contre le volontarisme de l'Etat, et aussi de certaines cellules de base du POUP qui espéraient que les

4. NdT : nous parlerons désormais de Solidarité pour désigner le syndicat NSZZ Solidarnosc.

conseils des travailleurs feraient contrepoids au puissant syndicat Solidarité. Au cours du premier semestre 1981, un « Réseau des commissions d'entreprise de Solidarité des entreprises pilotes » [5] se constitua pour servir de soutien logistique et juridique au mouvement autogéré. Lors des sessions nationales qui suivirent, ce réseau élabora la base théorique de ce que l'on appela « entreprise autogérée » ou « entreprise sociale » ainsi que les principes fondamentaux de la loi relative aux entreprises d'État et de celle sur l'autogestion des travailleurs des entreprises d'État. Le 25 septembre 1981, le Parlement, contrôlé par le POUP et ses satellites mais soumis aux pressions de Solidarité et du mouvement autogestionnaire, vota ces deux lois sans beaucoup s'éloigner du projet élaboré par le « Réseau ». Des bases juridiques furent ainsi apportées au mouvement autogestionnaire et aux conseils des travailleurs, une institution qui subsiste dans beaucoup d'entreprises nationales polonaises jusqu'à nos jours. Il est vrai qu'au départ, les conseils avaient un rôle participatif et cogestionnaire (ils étaient le principal partenaire des directions d'entreprise) mais, par périodes – par exemple sous l'Etat de guerre – leur fonction fut souvent assimilée à celle des syndicats car ils représentaient et défendaient les intérêts des salariés. Soulignons qu'il s'agissait d'organes, dans l'industrie, réellement démocratiques, respectueux – bien évidemment là où ils disposaient d'un large soutien social et de militants dévoués, issus pour la plupart de Solidarité – des procédures démocratiques lors des élections internes et du fonctionnement habituel et « normal » (Osiatynski et alii, 1985).

Ainsi donc, les acquis des années 1980-81 dans le domaine des relations industrielles (professionnelles) ont été incontestables, indépendamment de ce qui advint sous l'Etat de guerre, à savoir l'interdiction du Solidarité et la suspension temporaire des conseils d'autogestion. Dans les années 1980-81, des institutions et des procédures fondamentales pour l'existence de relations normales dans l'industrie apparurent sur la scène publique polonaise même si, dans le contexte donné, elles excédèrent de beaucoup leurs limites en conditions normales et si elles ne fonctionnèrent qu'une courte période.

Un syndicat indépendant de l'employeur État-parti avait donc été créé. Son fonctionnement était régi par des principes démocratiques. À l'exception de l'après-guerre immédiat, la Pologne n'avait pas connu de telles représentations officielles, durables et légales de travailleurs, de « salariés socialistes », de salariés d'entreprises collectivisées, c'est-à-dire nationales ou coopératives. Des représentations similaires avaient vu le jour dans le milieu des agriculteurs privés propriétaires, mais restaient totalement dépendantes du système étatique pour les fournitures (matériel agricole, achat des récoltes, ...), ainsi que dans celui des artisans et des étudiants. Ces nouveaux

5. NdT : On a également parlé de réseau des dix-huit principales entreprises industrielles et, plus souvent, de réseau des grandes entreprises.

syndicats et notamment le principal, Solidarité, accomplissaient, outre leur rôle purement syndical, d'autres fonctions très importantes. Ils étaient la forme organisationnelle d'un grand mouvement social qui mobilisait des centaines de milliers d'individus pour réformer le système en place et allait même jusqu'à envisager, à long terme, l'indépendance de la Pologne. L'expression la plus complète des aspirations de ce mouvement est consignée dans les documents du premier congrès de Solidarité, notamment dans le programme syndical adopté lors de ce congrès, intitulé « La République autogérée », et dans le « Message aux nations d'Europe de l'Est ». L'économie du socialisme réel s'articulait autour des axes des secteurs et des branches mais Solidarité avait opté pour le regroupement des entreprises par région [6]. Le parti était le partenaire, et souvent l'adversaire, de ce syndicat ; ses structures reposaient elles aussi sur les entreprises et les régions (comités d'entreprise et de voïévodie [7]). En outre, la structure régionale favorisait l'expression de valeurs sociales, exprimées au nom même du nouveau syndicat, qui étaient les plus aptes à contrer la division des salariés en branches. Cette structure syndicale s'est maintenue jusqu'à nos jours dans « Solidarnosc », même si les sections par branches ont désormais pris de l'importance.

En ce qui concerne la seconde forme de représentation des salariés, elle se voulait, comme nous l'avons déjà dit, un instrument d'élargissement et de renforcement du pouvoir économique de Solidarité dans les entreprises et d'autres entités de production même si, pour certains apparatchiks, elle devait également servir de contrepoids aux influences du syndicat. En réalité, l'autogestion des travailleurs devint un instrument important pour la réforme du système économique qui visait à élargir l'autonomie des entreprises nationales. Les lignes directrices de cette réforme furent élaborées et acceptées par les dirigeants de la République populaire de Pologne avant l'instauration de l'Etat de guerre de décembre 1981 mais son début officiel remonta au premier janvier 1982, trois semaines après. L'Etat de guerre signifia, entre autres, une violente recentralisation de la gestion de l'Etat et de l'économie nationale (des commissaires militaires avaient été nommés) et la dissolution de Solidarité et des autres syndicats. Le contexte était donc particulièrement défavorable à la réalisation de cette réforme censée instaurer les principes d'autonomie, d'autofinancement et d'autogestion dans le fonctionnement des entreprises. L'autogestion des travailleurs fut l'une des « victimes » même si, à partir de décembre 1982, les conseils des travailleurs purent légalement revenir dans les entreprises.

Ce retour s'effectua sous la vigilance de tous les échelons de l'appareil de l'Etat socialiste, des cellules du parti aux instances de répression. Il fal-

---

6. NdT : la législation du travail imposait un système selon le principe « une branche, une entreprise – un syndicat ».
7. NdT : région administrative.

lait empêcher les militants de Solidarité les plus actifs d'accéder aux conseils. On limita le rôle des conseils, à commencer par leur possibilité de participer à la nomination des directeurs d'entreprise. Par conséquent, les structures syndicales clandestines ne furent pas unanimes au sujet de l'autogestion des travailleurs. Et pourtant, plus de 6 000 entreprises eurent un conseil des travailleurs, ce qui représentait plus de 130 000 militants, alors que d'autres facteurs entravaient, dès la fin de 1983, la mise en place des deux lois du 25 septembre 1981 (Osiatynski et alii, 1985). D'après des études sociologiques décrivant les conseils des travailleurs en 1985-90, seuls 15 à 20 % de ces conseils s'efforçaient de faire jouer les prérogatives que leur garantissaient ces deux lois (Jakubowicz, 1989).

Sous l'Etat de guerre, la législation limita sensiblement les droits économiques des conseils. Un nombre considérable, bien que difficile à déterminer, de ces conseils remplit alors des fonctions similaires à celles d'un syndicat, d'autant que ces derniers étaient officiellement absents, depuis assez longtemps, de la plupart des entreprises. À l'automne 1982, le régime avait en effet décrété l'« option zéro » : tous les syndicats avaient été dissous. Or les directeurs des entreprises avaient besoin d'une forme de représentation des salariés pour prendre leurs décisions et agir. Les conseils des travailleurs désignés par des procédures démocratiques acquéraient ainsi la légitimité dont ils avaient besoin pour représenter les salariés, contrairement aux nouveaux syndicats, voulus et contrôlés par le régime, qui s'implantaient depuis 1984-85 dans les entreprises.

Ces nouveaux syndicats se référaient aux principes d'« indépendance » et d'« autogestion » formulés par Solidarité. Mais en réalité, les employeurs en titre – à savoir les directeurs d'entreprises – et les salariés savaient qui représentait réellement les salariés. Cette situation dura jusqu'en 1989.

Les événement d'août 1980 et les années 1980-81 ont redonné aux salariés polonais l'usage d'outils importants dans les relations industrielles : la grève, la négociation, l'accord et le contrat social. Ils indiquaient un retour de l'ordre socio-économique et politique basé sur le marché et le pluralisme socio-politique, et donc sur une symétrie des rapports sociaux. Ces outils n'avaient toutefois pas, à cette époque, le même rôle que dans un système normal, « classique », des relations industrielles.

Sous le socialisme réel, jusqu'en août 1980, le terme de grève ne fut pas utilisé ; on parlait parfois d'« interruption du travail ». Une des revendications importantes des grévistes des chantiers navals du Littoral et des salariés solidaires concernait la reconnaissance, par le pouvoir communiste, de la grève en tant qu'instrument normal et légal des salariés luttant pour leurs droits et leurs intérêts. Cette revendication fut satisfaite, dans un premier temps *de facto* quand des négociations s'engagèrent, puis *de jure* après l'enregistrement qui légalisait les statuts du syndicat Solidarité. On eut souvent

recours à la grève – trop souvent d'après les dirigeants – au cours des seize mois d'existence du syndicat. Il s'agissait parfois de grève de solidarité, ce qui allait au-delà d'une grève classique pour des acquis sociaux.

Le mois d'août 1980 fut marqué par les innombrables négociations engagées entre les comités de grève et les délégations mandatées par le régime. Les plus connues furent les négociations des chantiers navals de Gdansk qui aboutirent aux Accords de Gdansk. La veille, on avait signé les Accords de Szczecin aux chantiers navals A. Warski. Quelques jours plus tard, début septembre, ce fut le tour des Accords de Jastrzebie, en Silésie (mine Manifest Lipcowy). Les négociateurs étaient accompagnés d'experts qui participaient aux discussions destinées à ébaucher les différentes clauses. Lors des pauses, les négociateurs consultaient leurs « mandants » respectifs. C'était la première fois, depuis l'après-guerre, que s'élaboraient des principes et des procédures fonctionnant « normalement » entre partenaires, sociaux et politiques, égaux (Pankόw, 1983).

Les négociations furent donc conclues par des accords qui constituaient un contrat social spécifiant les engagements des parties, surtout du régime, à satisfaire aux revendications du partenaire respectif. La forme et le contenu de ces accords et de ces contrats allaient bien au-delà du cadre des conventions collectives respectées par les organisations des salariés et des employeurs dans les pays occidentaux. Ils annonçaient néanmoins un retour des usages classiques dans le domaine des relations industrielles. Les quelques centaines d'accords passés, au cours des premiers mois d'existence de Solidarité, dans les entreprises et les branches entre les cellules syndicales et les différents délégués de « l'Etat socialiste », dont des membres de l'administration économique et territoriale, étaient relativement proches du modèle de ces accords. Les règles juridiques appropriées et un médiateur neutre faisaient néanmoins défaut.

Soulignons que, lors des événements d'août 1980 et des seize mois d'existence légale de Solidarité, on observa une certaine « autonomisation » de l'appareil de l'Etat, au sens strict de ce terme, qui représenta réellement un partenaire pour Solidarité. L'appareil du parti s'était mis en retrait pour donner aux institutions traditionnelles de l'Etat des apparences d'autonomie. Bien sûr, il ne faudrait pas attacher à ce phénomène une importance démesurée mais il semblerait que cela aussi annonçait de nouvelles tendances dans l'évolution du socialisme réel, y compris dans les relations industrielles.

Rappelons qu'en 1981, des directeurs d'entreprises nationales, formellement des « employeurs socialistes », créèrent la première organisation indépendante du parti. Leur association regroupait à peine quelques dizaines de milliers de membres. Cela signifiait qu'en Pologne, des participants aux relations industrielles devenaient autonomes ; ils représentaient les intérêts de dirigeants industriels pouvant différer de ceux de l'appareil du parti et de

l'Etat. L'association de ces cadres ne subsista pas, contrairement aux syndicats indépendants et aux conseils des travailleurs, à l'Etat de guerre. La seconde moitié des années quatre-vingt connut des tentatives d'intégration du milieu des managers sous la forme de clubs de directeurs d'entreprises nationales.

Nous allons à présent mentionner deux points qui compléteront le tableau de l'industrie polonaise à la veille des événements de 1989.

Tout d'abord, malgré l'Etat de guerre et la dissolution officielle du syndicat depuis l'automne 1982, les structures clandestines de Solidarité existaient dans maintes entreprises et régions. Il est difficile d'indiquer avec précision leur sphère d'influence. Nous pouvons seulement en faire une estimation à partir des manifestations organisées lors de dates-anniversaire. En 1982-84, des dizaines, voire parfois des centaines de milliers de personnes ont défilé. Notons que ces dates-anniversaire étaient aussi bien des fêtes ouvrières, « socialistes » et traditionnelles, comme le premier mai, que des fêtes nationales ou les grandes dates de la constitution de Solidarité. Les structures syndicales clandestines organisaient ces manifestations – et moins souvent des grèves – mais, également, elles recueillaient les cotisations, portaient assistance aux militants frappés par le régime, imprimaient et diffusaient des revues, des tracts et des livres, assuraient l'autoformation des militants, etc. Les structures de Solidarité étaient soutenues par l'église catholique. Les paroisses s'occupaient de « l'Aumônerie des travailleurs » et de différentes activités culturelles et éducatives. Une partie des structures clandestines de Solidarité utilisait les conseils des travailleurs pour influer sur la vie dans les entreprises et pour défendre les droits et les intérêts des salariés.

Par ailleurs, des militants syndicaux reconnaissaient toujours le rôle dirigeant du Parti communiste dans l'action sociale et publique même si, au cours des seize mois d'existence légale de Solidarité, leur influence sur les salariés avait pratiquement été réduite à zéro. A partir de 1983, ils décidèrent de reconstruire avec des membres du parti une structure syndicale sur un modèle similaire à celui d'avant Solidarité. Malgré la résistance des salariés, différents syndicats d'entreprises et de fédérations de branche furent créés. En 1985, ils se regroupèrent sous l'appellation OPZZ (Entente Nationale des Syndicats) [8]. La base sociale de ces syndicats était constituée de militants du parti, de militants d'organisations socialistes de jeunesse, de cadres, petits et moyens, ainsi que d'une partie des militants et des membres

8. NdT : Il s'agit d'une confédération constituée d'environ 125 fédérations. Le terme polonais est Entente pan-polonaise des syndicats. Le terme officiel français vient de l'ouvrage *Les relations sociales dans les pays de l'Est*, Les jeudis de l'INTEFP, sous la direction de Marek Pliszkiewicz dans l'article du même auteur intitulé « Vers de nouvelles relations professionnelles en Europe de l'Est », Paris, 1994, mais on rencontre aussi les expressions suivantes : Centrale officielle, Syndicat officiel unique et Accord polonais des syndicats.

d'anciens syndicats, souvent retraités ou en invalidité. Ces syndicats inféodés au Parti communiste prirent possession du patrimoine de Solidarité et menèrent une action purement syndicale et sociale (Gesicka, 1988).

Les années quatre-vingt et le changement de régime

Les années quatre-vingt se caractérisent par une aggravation de la crise sociale et économique en Pologne, en raison de l'incapacité manifeste du système de gestion économique centralisé et bureaucratisé, d'un endettement colossal du pays (suite à la modernisation par E. Gierek dans les années soixante-dix), de la multiplication des conflits sociaux et de l'aliénation grandissante des centres du pouvoir. Les restrictions imposées par les pays occidentaux à la Pologne en réponse à l'Etat de guerre aggravèrent cette crise. Les pays les plus développés avaient bloqué, complètement ou presque, leurs apports en capitaux et en technologies modernes. Pendant plusieurs années, la Pologne ne remboursait plus sa dette dont les intérêts moratoires ne cessaient d'augmenter. D'un point de vue économique, les années quatre-vingt représentent une décennie sacrifiée.

En dépit d'une faible productivité du système économique, le principe du plein emploi avait fonctionné jusqu'au début de 1990. Qui plus est, les dispositions légales prévues pour combattre le « parasitisme social » se renforcèrent pendant les années quatre-vingt. Parallèlement, les jeunes les plus actifs et les plus entreprenants fuyaient les entreprises nationales pour se consacrer à l'import-export, en plein essor, en s'attaquant aux marchés des pays voisins plus ou moins proches, jusqu'à l'Asie du Sud-Est. Ces activités bénéficiaient du soutien discret du régime car elles contribuaient à désamorcer certaines tensions. Dans les années quatre-vingt, environ un million de Polonais auraient fait des séjours plus ou moins prolongés à l'étranger, s'adonnant au commerce ou travaillant, le plus souvent « au noir ». C'était le début de « l'accumulation primitive » polonaise et la naissance d'une classe de petits et moyens entrepreneurs.

En 1988-89, le dernier gouvernement communiste de M. Rakowski prit toute une série de mesures, dont plusieurs lois pour accélérer l'ouverture au marché et accroître les libertés dans l'économie. Cela permit à certains membres de l'ancienne nomenklatura communiste de s'affranchir économiquement. S'emparant d'une partie du patrimoine national, ils se lancèrent pour leur propre compte dans les affaires. Cette « appropriation par la nomenklatura » a été encore plus importante dans l'ex-URSS.

Le début de 1989 fut marqué par les négociations de la Table ronde qui aboutirent, avec les Accords du même nom, à une orientation de la Pologne vers le pluralisme politique et social, la démocratie et l'économie du marché. Il s'en suivit également des élections, le 4 juin 1989, à la Diète et au Sénat. Tous les sénateurs et un tiers des députés furent démocratiquement

élus. Le premier gouvernement non communiste, depuis l'après-guerre, fut désigné. T. Mazowiecki, un opposant de longue date, était premier ministre. Ce gouvernement comprenait, d'une part, des représentants de l'ancien régime communiste et, de l'autre, des partisans, de sensibilité néo-libérale, pour une réforme radicale de l'économie avec, à leur tête, L. Balcerowicz. Juste avant ce nouveau cabinet, le dernier gouvernement communiste, conduit par M. Rakowski, avait décidé de libérer le prix des denrées alimentaires. C'était un nouveau pas important vers le retour à une économie de marché. Il en résulta cependant une flambée des prix.

L'équipe des réformateurs de l'économie, dirigée par le ministre des Finances, L. Balcerowicz, continuait de réformer l'économie. Ils préparaient un paquet de lois destinées à mettre en place leur programme de stabilisation et d'adaptation. Il s'agissait, entre autres, de supprimer les organes centraux de gestion de l'économie, d'octroyer aux entreprises une pleine autonomie, de libérer pratiquement tous les prix, de geler *de facto* les salaires dans le secteur public et d'assurer la convertibilité interne de la monnaie polonaise (Czarny, Czarny, 1991). Tous ces changements débutèrent au premier janvier 1990.

En quelques mois, la demande réelle chuta fortement ce qui entraîna l'effondrement de la production et des ventes de 8 000 entreprises (nationales) et plus de deux millions d'exploitations agricoles (privées). Cette forte baisse de la demande affecta également plusieurs centaines de milliers de petites entreprises privées de production ainsi que les grandes exploitations agricoles, nationales et coopératives, qui possédaient alors un quart des terres cultivables. En 1991, cette chute de la demande interne s'accompagna d'une diminution radicale des exportations polonaises vers les pays voisins de l'est et du sud. Cette année-là, les exportations polonaises vers ces marchés enregistrèrent une baisse de 40 %. Ce résultat s'explique en partie par la dissolution du COMECON, l'insolvabilité manifeste des pays communistes (la Russie et l'Ukraine surtout) et la difficulté à trouver un système d'échanges permettant de contourner ces problèmes. Des considérations politiques jouèrent également. Les Polonais préféraient se tourner vers l'Union européenne et les autres pays occidentaux.

Suite à ces bouleversements, la production et le PIB polonais s'effondrèrent. Il est difficile de s'en faire une idée exacte car les nouveaux dirigeants n'avaient aucun intérêt à rendre publics de tels résultats. On a parlé d'une baisse de quelques pour cent mais, vu la réticence du gouvernement à divulguer les chiffres réels, il faut probablement multiplier par trois ou quatre les résultats officiels. Entre 1989 et 1991, d'après les données fournies, la production aurait chuté de 20 à 25 %. Pour la seule production industrielle, le recul aurait été de 24 % en 1990 et, en 1991, de 12 % par rapport à l'année précédente (Kuczynski, 1995, Kowalik, 1994).

Depuis 1992, on observe une reprise de la production mais les résultats de 1995 sont toujours inférieurs à ceux de 1989. On peut bien entendu se consoler, comme le font les néo-libéraux, en disant qu'il s'agirait d'une « destruction créative », à savoir que cela aurait seulement affecté la production non rentable, pour laquelle il n'y avait aucune demande. La question est toutefois plus complexe. Tout d'abord, certaines preuves indiquent que l'on aurait été trop loin dans la volonté de réduire la demande et de restreindre les revenus. Ensuite, lors de la première phase de la réforme, l'économie polonaise se serait trop ouverte aux marchés occidentaux et orientaux (y compris celui des anciennes Républiques soviétiques) qui se sont alors livrés au dumping et ont submergé la Pologne de produits de mauvaise qualité. L'industrie locale traditionnelle, comme l'électronique ou le textile, en a beaucoup souffert. Des pertes irréversibles, et parfois injustifiées, ont ainsi été enregistrées. Des centaines de sociétés firent faillite ; elles étaient incapables de s'adapter, en quelques mois, aux nouvelles règles du marché. Par ailleurs, la concurrence des produits alimentaires de l'Occident, bon marché car subventionnés, mit en péril plusieurs centaines de milliers d'exploitations agricoles polonaises, à commencer par les propriétés qui, pour se moderniser, venaient de contracter des crédits (avec des taux d'intérêt élevés).

Nous allons à présent évoquer deux conséquences de la récession dans l'industrie et l'agriculture : une nouvelle baisse du pouvoir d'achat réel de millions de ménages de salariés et d'agriculteurs – ce qui contribua à amplifier la récession – et un chômage galopant, alors que celui-ci n'existait pas sous le socialisme réel. Entre le démarrage du programme de stabilisation et d'adaptation et 1993, le chômage passa de zéro à presque 17 % de l'ensemble des actifs. Cela se traduisit par environ trois millions de chômeurs, autant qu'en France, alors que la Pologne compte à peine plus de 38 millions d'habitants. Il est facile de comprendre le choc que cela représenta pour les Polonais, d'autant que la répartition du chômage était très inégale : son taux dépassait, dans les régions sinistrées, les 30 %. (Kowalik, 1994) Depuis 1993, le chômage s'est stabilisé et a même sensiblement baissé en 1995 (moins 250 000 demandeurs d'emploi environ) mais il dépasse toujours la barre des 15 %. On comprend aisément qu'un chômage aussi considérable pèsera encore longtemps sur les chances de « civiliser » le jeune capitalisme polonais influencé, dès ses débuts, par le néo-libéralisme du président Reagan et de Mme Thatcher. L'impact du chômage sur les relations industrielles (professionnelles) est évident. Même si les gouvernements l'ont parfois maîtrisé, notamment la coalition postcommuniste, ce qui n'est pas resté sans effets sur la dernière élection présidentielle du 19 septembre 1993, on ne peut escompter, dans ce domaine, un franc succès.

élus. Le premier gouvernement non communiste, depuis l'après-guerre, fut désigné. T. Mazowiecki, un opposant de longue date, était premier ministre. Ce gouvernement comprenait, d'une part, des représentants de l'ancien régime communiste et, de l'autre, des partisans, de sensibilité néo-libérale, pour une réforme radicale de l'économie avec, à leur tête, L. Balcerowicz. Juste avant ce nouveau cabinet, le dernier gouvernement communiste, conduit par M. Rakowski, avait décidé de libérer le prix des denrées alimentaires. C'était un nouveau pas important vers le retour à une économie de marché. Il en résulta cependant une flambée des prix.

L'équipe des réformateurs de l'économie, dirigée par le ministre des Finances, L. Balcerowicz, continuait de réformer l'économie. Ils préparaient un paquet de lois destinées à mettre en place leur programme de stabilisation et d'adaptation. Il s'agissait, entre autres, de supprimer les organes centraux de gestion de l'économie, d'octroyer aux entreprises une pleine autonomie, de libérer pratiquement tous les prix, de geler *de facto* les salaires dans le secteur public et d'assurer la convertibilité interne de la monnaie polonaise (Czarny, Czarny, 1991). Tous ces changements débutèrent au premier janvier 1990.

En quelques mois, la demande réelle chuta fortement ce qui entraîna l'effondrement de la production et des ventes de 8 000 entreprises (nationales) et plus de deux millions d'exploitations agricoles (privées). Cette forte baisse de la demande affecta également plusieurs centaines de milliers de petites entreprises privées de production ainsi que les grandes exploitations agricoles, nationales et coopératives, qui possédaient alors un quart des terres cultivables. En 1991, cette chute de la demande interne s'accompagna d'une diminution radicale des exportations polonaises vers les pays voisins de l'est et du sud. Cette année-là, les exportations polonaises vers ces marchés enregistrèrent une baisse de 40 %. Ce résultat s'explique en partie par la dissolution du COMECON, l'insolvabilité manifeste des pays communistes (la Russie et l'Ukraine surtout) et la difficulté à trouver un système d'échanges permettant de contourner ces problèmes. Des considérations politiques jouèrent également. Les Polonais préféraient se tourner vers l'Union européenne et les autres pays occidentaux.

Suite à ces bouleversements, la production et le PIB polonais s'effondrèrent. Il est difficile de s'en faire une idée exacte car les nouveaux dirigeants n'avaient aucun intérêt à rendre publics de tels résultats. On a parlé d'une baisse de quelques pour cent mais, vu la réticence du gouvernement à divulguer les chiffres réels, il faut probablement multiplier par trois ou quatre les résultats officiels. Entre 1989 et 1991, d'après les données fournies, la production aurait chuté de 20 à 25 %. Pour la seule production industrielle, le recul aurait été de 24 % en 1990 et, en 1991, de 12 % par rapport à l'année précédente (Kuczynski, 1995, Kowalik, 1994).

Depuis 1992, on observe une reprise de la production mais les résultats de 1995 sont toujours inférieurs à ceux de 1989. On peut bien entendu se consoler, comme le font les néo-libéraux, en disant qu'il s'agirait d'une « destruction créative », à savoir que cela aurait seulement affecté la production non rentable, pour laquelle il n'y avait aucune demande. La question est toutefois plus complexe. Tout d'abord, certaines preuves indiquent que l'on aurait été trop loin dans la volonté de réduire la demande et de restreindre les revenus. Ensuite, lors de la première phase de la réforme, l'économie polonaise se serait trop ouverte aux marchés occidentaux et orientaux (y compris celui des anciennes Républiques soviétiques) qui se sont alors livrés au dumping et ont submergé la Pologne de produits de mauvaise qualité. L'industrie locale traditionnelle, comme l'électronique ou le textile, en a beaucoup souffert. Des pertes irréversibles, et parfois injustifiées, ont ainsi été enregistrées. Des centaines de sociétés firent faillite ; elles étaient incapables de s'adapter, en quelques mois, aux nouvelles règles du marché. Par ailleurs, la concurrence des produits alimentaires de l'Occident, bon marché car subventionnés, mit en péril plusieurs centaines de milliers d'exploitations agricoles polonaises, à commencer par les propriétés qui, pour se moderniser, venaient de contracter des crédits (avec des taux d'intérêt élevés).

Nous allons à présent évoquer deux conséquences de la récession dans l'industrie et l'agriculture : une nouvelle baisse du pouvoir d'achat réel de millions de ménages de salariés et d'agriculteurs – ce qui contribua à amplifier la récession – et un chômage galopant, alors que celui-ci n'existait pas sous le socialisme réel. Entre le démarrage du programme de stabilisation et d'adaptation et 1993, le chômage passa de zéro à presque 17 % de l'ensemble des actifs. Cela se traduisit par environ trois millions de chômeurs, autant qu'en France, alors que la Pologne compte à peine plus de 38 millions d'habitants. Il est facile de comprendre le choc que cela représenta pour les Polonais, d'autant que la répartition du chômage était très inégale : son taux dépassait, dans les régions sinistrées, les 30 %. (Kowalik, 1994) Depuis 1993, le chômage s'est stabilisé et a même sensiblement baissé en 1995 (moins 250 000 demandeurs d'emploi environ) mais il dépasse toujours la barre des 15 %. On comprend aisément qu'un chômage aussi considérable pèsera encore longtemps sur les chances de « civiliser » le jeune capitalisme polonais influencé, dès ses débuts, par le néo-libéralisme du président Reagan et de Mme Thatcher. L'impact du chômage sur les relations industrielles (professionnelles) est évident. Même si les gouvernements l'ont parfois maîtrisé, notamment la coalition postcommuniste, ce qui n'est pas resté sans effets sur la dernière élection présidentielle du 19 septembre 1993, on ne peut escompter, dans ce domaine, un franc succès.

Le caractère durable du chômage, et son augmentation probable, résulte de trois grands facteurs qui vont incontestablement influer sur le contexte social et économique des dix années à venir.

Premièrement, plus de 25 % des Polonais vivent de l'agriculture. On compte plus de deux millions d'exploitations agricoles, pour la plupart de très petites tailles. Selon les spécialistes, un tiers seulement, à savoir environ 700 000, peut nourrir une famille sans apport financier extérieur. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, nombre de chefs d'exploitation ou leurs familles avaient, en plus, un emploi extra-agricole dans l'industrie, le bâtiment ou les transports ce qui leur apportait des revenus complémentaires qui leur permettaient, entre autres, d'investir. Ils furent les plus touchés par les vagues de licenciements dans les entreprises nationales de production ou de services. Pour la plupart, ils sont retournés à la campagne – où vivent toujours près de 40 % des Polonais – créant ou, plutôt, accroissant le chômage « caché ». La « gestion » de cette multitude de chômeurs cachés pose d'énormes problèmes et exigerait d'importantes masses de capitaux pour créer des emplois para-agricoles, principalement à la campagne.

Deuxièmement, au cours des dix prochaines années, le marché polonais du travail verra arriver les nombreux jeunes nés dans la seconde moitié des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt [9]. D'ici l'an 2005, selon les démographes, 40 % des jeunes Européens à la recherche d'un premier emploi (sans compter les anciennes Républiques soviétiques) seront polonais. C'est un immense défi à l'économie polonaise et un risque supplémentaire d'accroissement du chômage des jeunes. Ce dernier phénomène concerne déjà la jeunesse polonaise, même si l'on n'en est qu'aux premiers jeunes, issus du baby boom, qui arrivent sur le marché du travail.

Troisièmement, il est difficile de prévoir quelles seront les conséquences de l'ouverture grandissante de l'économie polonaise et de son intégration à l'Union européenne. On sait déjà que, conformément aux accords passés, une accélération de ces processus devrait débuter dès le premier janvier 1997. Il peut en résulter une poussée favorable au développement de l'économie polonaise mais il n'est pas évident que cela favorise la création de nouveaux emplois, compte tenu du caractère relativement peu concurrentiel de la plupart des entreprises et des exploitations agricoles polonaises. Ces dernières sont beaucoup moins subventionnées que celles des pays de l'Union européenne et il n'est pas évident que ces États, et notamment la France, acceptent de leur accorder des subventions puisées dans les caisses de l'Union. En outre, n'oublions pas que les réformes polonaises ont abouti à une forte dispersion, après 1989, des entités économiques qui agissent désormais en solitaires. Dans quelques branches, les entreprises tentent de co-

9. NdT : période de baby boom.

ordonner leur travail en créant, par exemple dans l'industrie, des structures regroupant leurs capitaux. On peut douter que, dans une économie polonaise davantage ouverte, ces entreprises puissent résister à la concurrence des sociétés occidentales. Une bonne partie des entreprises polonaises risque de faire faillite et de provoquer une nouvelle vague de chômeurs dans les deux à trois années à venir.

En Pologne, l'Etat actuel des relations industrielles a été déterminé par les facteurs historiques que nous venons de mentionner et par les processus de privatisation et de restructuration de l'économie polonaise auprès 1989. Nous allons, à présent, présenter brièvement ces processus et leurs conséquences, directes et indirectes, sur les relations industrielles.

En 1989, lors du démarrage de la « Grande transformation polonaise », la Pologne comptait donc environ 8 000 entreprises nationales, grandes et moyennes, ainsi que plusieurs centaines de milliers de petites sociétés de production privées qui s'efforçaient de compléter la très maigre offre de ces premières. Ces petites entreprises privées fonctionnaient souvent dans l'illégalité, d'où la difficulté d'en établir le nombre exact. Elles exerçaient bien souvent sur un marché peu concurrentiel, ce qui contribuait à leur bonne santé financière. Cela permit la constitution, dans une société de socialisme réel, d'une mince couche de propriétaires relativement riches. À compter du premier janvier 1990, le changement des conditions économiques, suite à la mise en place du programme de stabilisation et d'adaptation (« programme Balcerowicz »), et les efforts entrepris par les pouvoirs publics pour privatiser les entreprises nationales provoquèrent, durant les cinq dernières années, des bouleversements de la structure de la propriété dans l'économie polonaise. Les conséquences sont les suivantes.

Tout d'abord, on assista à une véritable explosion des privatisations appelées, en Pologne, « privatisation fondatrice » [10] car menant à la création de nouvelles entreprises de commerce, de services, de construction, de production, etc. Les sociétés privées existant avant la transformation n'étaient pas habituées à travailler dans un climat de concurrence et ont, pour la plupart, mis la clef sous la porte. Elles furent remplacées par 1,5 à 2 millions de nouvelles entreprises, souvent familiales, employant en moyenne 2 salariés, ce qui représenterait un total de 3,5 à 4 millions d'actifs. Il est très difficile d'en définir le nombre avec exactitude car certaines de ces entreprises font faillite pour être remplacées par d'autres. Par ailleurs, en Pologne comme dans d'autres pays postcommunistes, on observe ce qu'on appelle l'économie grise. Selon les estimations et les analyses d'un groupe de chercheurs de l'INSEE polonais (le GUS, Office central de statistiques) et de l'Académie polonaise des sciences, cette économie grise contribuerait à 25 % envi-

10. NdT : la privatisation fondatrice est également appelée par certains privatisation dite constituante (car elle mène à la constitution de nouvelles entreprises privées).

ron du revenu national polonais. Elle emploierait de manière non régulière, principalement en travail saisonnier, environ la moitié des chômeurs officiels. Dans tous les cas, la portée de cette « privatisation fondatrice » est difficile à évaluer mais, selon les estimations de différents experts, elle déciderait de la dynamique de croissance de l'économie polonaise, en progression constante depuis 1992, en attirant à elle nombre de travailleurs licenciés par des entreprises nationales. Ceux-ci seraient toutefois embauchés par ces nouvelles, et petites, sociétés privées à des conditions très différentes et pas toujours meilleures. Nous reviendrons sur cette question très importante pour la problématique des relations industrielles.

Ensuite, le secteur des entreprises nationales a subi de profondes mutations. L'impact sur l'évolution des relations industrielles a été important – de nombreux domaines ont été touchés – mais il convient néanmoins d'en nuancer l'interprétation. Il est, par ailleurs, difficile de déterminer avec exactitude le nombre des anciennes entreprises nationales ayant choisi et pu réaliser les modalités (les « voies ») de transformation de la propriété existant dans notre pays. Nous donnerons par conséquent des chiffres approximatifs. Un nombre relativement élevé d'entreprises a été transmis par leasing aux « sociétés de travailleurs » [11]. Environ 800 entreprises, surtout petites et moyennes, autrefois nationales, ont ainsi été rachetées par des salariés. Cette privatisation par le biais de ces « sociétés de travailleurs » est une spécificité polonaise car il s'agit d'un héritage du mouvement autogestionnaire des travailleurs. Un nombre équivalent d'entreprises d'État ont été « commercialisées » : elles ont été transformées en « sociétés unipersonnelles du Trésor de l'Etat » [12], fonctionnant sur la base du Code du commerce. Une grosse moitié (plus de 500) a été récemment intégrée au « Fonds nationaux d'investissement », dans le cadre du Programme de privatisation de masse [13] généralisée qui rappelle un peu la privatisation réalisée en République tchèque par coupons ou vouchers. Les autres sociétés du Trésor de l'Etat attendent d'être privatisées et recherchent des « investisseurs stratégiques ». Un petit nombre d'entreprises (environ 150) comprenait des sociétés relativement importantes et attractives du point de vue économique et productif. Elles ont été privatisées par la « voie des capitaux » [14], c'est-à-dire rachetées par des propriétaires étrangers ou nationaux (dans des pourcentages à peu près identiques). Plus de 1 300 entreprises nationales avaient entamé une procédure de liquidation mais, en 1994, cette dernière n'avait abouti que dans 344 entreprises (Kowalik, 1994).

---

11. NdT : il s'agit du rachat d'entreprise par les salariés.
12. NdT : l'Etat est l'unique actionnaire.
13. NdT : la privatisation de masse est également appelée privatisation massive ou généralisée.
14. NdT : c'est la « privatisation par le capital ».

Dans la plupart des entreprises nationales, parallèlement aux transformations des structures de la propriété, ou indépendamment de celles-ci, on observa des modifications plus ou moins profondes : changement de la structure organisationnelle et de celle relative à l'emploi (avant tout des licenciements), modernisation des techniques et de la production, réorientation du marché, diminution des coûts et accroissement de la rentabilité. Après 1992, ces changements, au caractère de plus en plus diversifié, sont devenus plus importants. A cette époque, les cadres dirigeants des entreprises amenées à fonctionner dans un contexte très perturbé ont commencé à surmonter ce choc. Ils ont maîtrisé de mieux en mieux les règles du marché. La multiplication par deux des échanges, dans le secteur industriel, entre la Pologne et l'étranger constitue un bon indicateur des conséquences de ces changements. L'essentiel de ces échanges (environ 70 %) concerne les pays occidentaux, principalement l'Allemagne (plus de 30 % des exportations), l'Italie, la Grande-Bretagne et la France.

Afin de compléter ce tableau sur le contexte dans lequel se constituent les relations industrielles (professionnelles) en Pologne, il est bon d'ajouter que le taux d'inflation diminue de manière assez régulière et constante : environ 250 % en 1990, 22 à 23 % pour 1995 et 17 % prévus pour 1996. La croissance annuelle du PIB, à l'issue de plusieurs années de résultats négatifs ou à peine positifs, devrait atteindre en 1995 environ 6,5 %. Les prévisions pour 1996 sont de +5,5 % (Zycie gospodarcze/Vie économique n° 28, 1995). Selon les données officielles, deux tiers du PIB sont déjà produits par des entités économiques privées (Madej, 1995). Et la hauteur du déficit budgétaire se maintient depuis plusieurs années dans les limites tolérées par les pays de l'Union européenne.

La formation de l'ordre postcommuniste et les relations industrielles

En Pologne, divers facteurs ont fortement conditionné l'apparition de nouvelles relations industrielles lorsque s'est instauré l'ordre postcommuniste, à compter de 1989. Il s'agit de :

A. l'héritage institutionnel, législatif et social des année quatre-vingt, en particulier de la période de la « révolution de Solidarité », en 1980-81.

B. la stratégie de transformation, principalement économique, basée sur la doctrine néo-libérale du fonctionnement de l'économie, choisie en 1989 et assez fidèlement réalisée.

C. les effets économiques et sociaux de la réalisation du programme de stabilisation et d'adaptation (« Programme Balcerowicz »), surtout au niveau des entreprises et d'autres entités de production.

D. le cadre institutionnel et législatif créé à partir de 1989 et déterminant la nature des relations industrielles au niveau des entreprises, des branches et du pays.

Nous allons à présent tâcher de montrer comment ces facteurs et d'autres, moins importants, ont influencé la formation des acteurs principaux dans l'industrie, celle de leur stratégie d'action ainsi que la définition du cadre institutionnel dans lequel ils ont été, et sont, amenés à fonctionner.

Les participants aux relations industrielles (professionnelles) et leurs stratégies respectives

Participant aux relations industrielles (professionnelles), les représentations des travailleurs étaient apparues dans la première moitié des années quatre-vingt, voire avant. Elles ont été les premières à retrouver leur place dans la société postcommuniste. Il s'agit avant tout du plus important de ces participants, Solidarité, des conseils des travailleurs et des syndicats de l'OPZZ. A partir de 1992, on a vu apparaître également de nouvelles organisations syndicales issues de la décomposition de Solidarité qui fonctionnaient, au départ, au niveau de l'entreprise et s'étaient par la suite organisées à des échelons supérieurs : « Solidarnosc 80 », « Sierpien 80 » [15] et « Kontra ». Ces petits syndicats ont acquis une certaine influence locale.

Le syndicat Solidarité et sa stratégie

La reconnaissance par le pouvoir communiste, lors des négociations de la Table ronde, du principe du pluralisme syndical a permis le retour dans les entreprises, grandes et petites, et dans les régions, du syndicat Solidarité qui avait survécu sous une forme minimale après la période de répression et de propagande destructrice ayant duré de fin 1981 à fin 1988. Ce retour, déclenché par les négociations de la Table ronde, a été considérablement accéléré durant la campagne électorale qui précéda les premières élections semi-libres, dans la Pologne communiste, à l'Assemblée nationale (Diète et Sénat), le 4 juin 1989.

Les cellules de Solidarité avaient engagé dans cette campagne la plus grande partie de leur potentiel logistique et humain ainsi qu'une bonne partie des moyens financiers dont ils disposaient. Rappelons que pendant l'Etat de guerre, une part importante leur fut confisquée par le pouvoir communiste et confiée, par la suite, à une organisation syndicale concurrente, l'OPZZ. Jusqu'à ce jour, Solidarité n'a rien récupéré ce qui constitue l'une des sources importantes de conflit entre ces deux organisations syndicales.

Dans cette campagne, la participation de nombreux leaders et membres de la base de Solidarité joua un rôle très important dans la consolidation de

15. NdT : août 80.

sa structure organisationnelle, ainsi que dans l'augmentation de son potentiel de mobilisation. À peine quelques mois plus tard, ce syndicat était réapparu dans la plupart des entreprises, tout comme ses structures régionales et les organes dirigeants à l'échelle nationale. Et pourtant, une partie des cadres de Solidarité, déjà acquis à la nécessité d'une profonde réforme de l'économie polonaise, craignait un renforcement excessif du syndicat dont la base sociale était principalement constituée de salariés des grandes entreprises nationales.

Au printemps 1990, Solidarité comptait 1,5 à 2 millions de membres, un chiffre très inférieur à celui de 1981. Néanmoins, dans de nombreuses entreprises industrielles nationales, les cellules de ce syndicat ont assez vite accueilli 25 à 50 % des salariés et sont devenues un partenaire incontournable. Solidarnosc ne réussit cependant pas à étendre son influence aux entreprises constituées lors de la privatisation fondatrice mentionnée précédemment. Les données fournies par les sièges régionaux du syndicat et les résultats d'études sociologiques le confirment. Cela signifie que plusieurs millions de salariés – il est difficile d'en établir le chiffre exact pour les raisons déjà citées – sont dépourvus de représentation syndicale. C'est également le cas pour la plupart des chômeurs, particulièrement de longue durée. Il convient d'ajouter que, dans une grande partie des sociétés privatisées, on assiste à la dissolution des syndicats [16]. Les résultats d'une étude effectuée en 1992 sur 97 entreprises privatisées le démontrent. Par conséquent, les années 1989-90 marquent l'apogée de la présence et de l'influence de Solidarité dans les entreprises qui, à partir de 1991, enregistre un net recul. Son rôle également a changé : s'il aspirait auparavant à transformer la société, il n'est plus désormais qu'un simple syndicat.

Depuis le tournant de 1989, avec les négociations de la Table ronde, les élections du 4 juin et la formation en septembre du premier gouvernement non communiste dans la Pologne d'après-guerre, Solidarité s'est vu attribuer, d'une manière en quelque sorte naturelle, le rôle d'acteur principal de la transformation politique et économique. Les Comités civiques, créés et appuyés par Solidarité, auxquels on doit la victoire de l'opposition au communisme lors des élections du 4 juin, aidèrent à la mutation politique.

En ce qui concerne la transformation de l'économie, l'équipe des réformateurs, conduite par L. Balcerowicz, travaillait avec les principaux leaders de Solidarité, avec Lech Walesa à leur tête. Elle prévoyait pour ce syndicat un rôle au moins double.

Premièrement, ce syndicat devait ouvrir un « parapluie protecteur » au-dessus de la réforme économique. Concrètement, il devait soutenir les déci-

16. NdT : dans le secteur privé, notamment dans les petites entreprises, les syndicats sont souvent absents car d'après la loi, il faut un minimum de 10 membres fondateurs alors que la taille moyenne d'une petite entreprise est de 5 salariés.

sions économiques, pas toujours populaires, et défendre leurs auteurs face au mécontentement des salariés des entreprises de production et d'autres groupes socioprofessionnels.

Deuxièmement, Solidarité devait lui-même devenir un acteur constructif des réformes économiques, particulièrement dans les sociétés nationales. En coopérant avec les organes d'autogestion des travailleurs et avec les directions, il devait contribuer à l'élaboration et à la réalisation des réformes. La doctrine néo-libérale donnait la priorité à la transformation de la propriété.

On insistait, semble-t-il, beaucoup plus sur le premier rôle assigné à Solidarité. La transformation de l'économie devait avant tout être un processus réalisé d'en haut. Les nouvelles élites politiques et économiques, même si elles étaient issues d'un grand mouvement social, adressaient à la société un message qu'on pourrait résumer ainsi : « Donnez-nous le pouvoir et nous allons tout vous arranger ». Aux leaders et aux membres des différents syndicats, de Solidarité surtout, on demandait avant tout de ne pas entraver la réalisation du projet, élaboré et imposé d'en-haut, de mutation (qui divergeait très sensiblement des conclusions de la Table ronde où les syndicats avaient été fortement représentés). Un éminent économiste américain, J. Sachs, lié au Fonds monétaire international et connu pour ses opinions libérales, est coauteur de ce projet.

Durant la période des six années de transformation du système, et surtout de l'économie, il semble que Solidarité ait traversé trois phases pour la formation et l'évolution de sa stratégie à la participation dans les changements en cours.

La première phase touche *grosso modo* les années 1989-91. Elle se caractérise par une participation relativement active et par un soutien accordé, par les structures syndicales au niveau de l'entreprise, des régions et du pays, aux transformations en cours. Pourtant de nombreux doutes, des oppositions même, sont apparus peu après la publication des thèses principales de la réforme, et se sont accentués dès leur mise en pratique. À cette époque, Solidarité a, dans une grande mesure, renoncé à son identité syndicale et mis en suspens la défense des intérêts quotidiens des salariés au nom d'un « avenir radieux » qui devait, selon les réformateurs néo-libéraux, se réaliser assez vite : au bout de 6 à 12 mois. Or, malgré cette attitude des leaders et des membres du syndicat, une bonne partie des néo-libéraux au pouvoir et les médias, qui agissent en leur nom, accusaient souvent les syndiqués de souhaiter le blocage des réformes et lançaient des cris d'alarmes prématurés qui risquaient de « faire sortir le loup du bois ». L'un des auteurs importants de la réforme, ministre de l'Industrie dans le second cabinet non communiste, a utilisé l'expression de « triangle des Bermudes » ; composé des syndicats, des directions d'entreprise et des conseils des travailleurs, il était censé « engloutir » la réforme polonaise. Toute une série d'études menées par dif-

férents centres de recherche ont démenti la véracité de cette thèse qui continue pourtant de fonctionner jusqu'à nos jours dans les médias, influencés par les néo-libéraux au pouvoir.

La deuxième phase concerne la période allant du second semestre 1991 à l'automne 1993 (victoire des postcommunistes aux élections parlementaires du 19 septembre 1993). Elle se caractérise par une sorte de schizophrénie de Solidarité en ce qui concerne sa participation à la transformation économique et politique. Au fur et à mesure que s'accumulaient, et devenaient durables, les effets négatifs – voulus et non – de la « thérapie de choc » de Balcerowicz (chômage, incertitude grandissante en matière d'emploi, perte du pouvoir d'achat, relative, des ouvriers et, plus largement, des actifs, fracture sociale toujours plus large, ...), les cellules de Solidarité au sein de l'entreprise se sont progressivement retirées de l'action réformatrice, ôtant leur soutien au projet de réformes (Pankόw, 1993). D'autre part, les leaders de ce syndicat, soumis aux pressions d'en-bas, ont retiré la motion de confiance qu'ils avaient accordée aux néo-libéraaux au pouvoir. Ils décidèrent de proposer au Parlement des représentants du syndicat Solidarité dont certain furent élus à l'automne 1991. En conséquence, le Club parlementaire Solidarité participa à la nomination de deux gouvernements Solidarité successifs, tout en jouant un rôle non négligeable dans la destitution du second, ce qui aboutit à la dissolution du Parlement et – indirectement – à la victoire électorale du SLD postcommuniste [17], le 19 septembre 1993.

Avant ces effets, plutôt indésirés, de l'action des députés de Solidarité, ceux-ci ont soutenu les deux gouvernements qui continuaient de réaliser le programme néo-libéral de transformation de l'économie, de plus en plus contesté par les structures de Solidarité au niveau de l'entreprise. Le moment culminant de la révolte sociale de la base syndicale eut lieu au second semestre 1992, presque après la nomination, très encouragée par les députés de Solidarité, du dernier gouvernement Solidarité : l'équipe de Mme Suchocka.

Devant la grande vague de grèves qui éclatèrent en Pologne en 1992, le ministre du Travail et des Affaires sociales de cette époque, J. Kuron, proposa un « Pacte sur l'entreprise d'État en transformation » qui prévoyait une plus grande participation des partenaires sociaux et des salariés dans les transformations de la propriété des entreprises nationales. C'était le fruit de négociations qui avaient duré plusieurs mois. La signature de ce Pacte devait constituer le point de départ au vote de plusieurs lois permettant sa réalisation mais elle est intervenue au moment d'un net recul du soutien que la base de Solidarité accordait aux privatisations et quelques mois aussi avant la dissolution du Parlement qui devait voter ces lois. Tout cela affaiblit les

17. NdT : SLD = Alliance de la gauche démocratique, il s'agit des anciens communistes.

résultats législatifs de la révolte ouvrière du second semestre 1992 et annonça, par ailleurs, la victoire des postcommunistes qui proposaient une transformation de l'économie plus axée sur le social. Les propositions de J. Kuron et de ses collaborateurs, plutôt mal reçues dans le camp des réformateurs néo-libéraux, était arrivées quelques mois trop tard.

Un autre effet assez important, quoique plutôt local, des tensions se renforçant dans les structures de Solidarité fut la naissance par scission d'une nouvelle organisation syndicale se référant aux traditions d'août 1980. Cette nouvelle organisation, créée suite à la grève de l'entreprise Fiat Autopoland en été 1992, prit, au début, le nom de « Solidarnosc 80 » puis, un an plus tard, celui de « Sierpien 80 » [18]. Elle compte aujourd'hui plusieurs dizaines de milliers de membres, principalement en Haute-Silésie et à Szczecin, et reste opposée à la stratégie de Solidarité qu'elle qualifie d'opportuniste.

La troisième phase de l'évolution de la stratégie de Solidarité a débuté à la victoire des postcommunistes aux élections législatives de septembre 1993, et plus précisément le jour de la nomination par la coalition postcommuniste du gouvernement de W. Pawlak, premier ministre et leader d'un Parti paysan postcommuniste [19]. Les changements politiques ont indubitablement contribué à atténuer la « schizophrénie » du syndicat Solidarité, même si certaines divergences notables de perception de la réalité sociale demeuraient toujours entre les dirigeants et la base. Dès lors, plus rien ne s'est opposé au passage de Solidarité dans l'opposition. La prise du pouvoir par les postcommunistes (presque complète depuis la dernière élection présidentielle de novembre 1995) a pratiquement clarifié la situation en déchargeant Solidarité de la responsabilité des transformations réalisées par le gouvernement. D'autre part, le ralentissement du processus de privatisation et un meilleur partage des coûts sociaux des réformes, proposés par le pouvoir postcommuniste, convergent avec les attentes d'une grande partie de la base sociale de Solidarité. Il s'y superpose une frustration grandissante des militants de Solidarité dans les entreprises, au niveau national et régional, qui ont de moins en moins de relations dans les organes législatifs et exécutifs de l'Etat et ne peuvent plus tellement « rendre service » aux membres de leur syndicat. C'est pourquoi on a assisté à une fracture entre, d'une part, la base sociale du syndicat et de l'autre, les représentants de l'appareil syndical, la radicalisation de chacun se faisant à des degrés très divers. On observe une accalmie de la base, liée également à une certaine amélioration de son pouvoir d'achat résultant, entre autres, de la croissance économique – assez notable – qui se manifeste depuis trois années déjà. (Pankow et Gaciarz, 1994)

---

18. NdT : Solidarité puis août 80.
19. NdT : le PSL – Parti populaire de Pologne, ex-parti paysan satellite du POUP.

Les conseils des travailleurs

Comme nous l'avons déjà mentionné, les conseils des travailleurs – principale institution de l'autogestion des salariés – sont revenus dans les entreprises nationales polonaise dès 1983-84, après une période de suspension pendant l'Etat de guerre, en endossant assez souvent les fonctions d'un syndicat. Une partie d'entre eux, estimée à environ 15 % et travaillant dans de grandes entreprises tâchait de remplir, assez efficacement, le rôle de cogestion prévu par la loi en participant, par exemple, aux concours pour le poste de directeur [20] et à la prise de décisions économiques stratégiques de la direction et également, en contrôlant la réalisation de ces décisions. Ces conseils contribuèrent ainsi au renforcement de l'autonomie des entreprises en faisant office de contrepoids au pouvoir, extérieur à l'entreprise, de l'appareil du parti, et aux cellules internes de ce parti dans l'entreprise. Ces dernières s'efforçaient, par les moyens politiques et législatifs dont elles disposaient, et par la répression et la propagande, d'affaiblir la puissance et l'indépendance des organes d'autogestion des salariés. Cette espèce de « guerre des tranchées » entre ces deux structures dura jusqu'au printemps 1989.

Les événements de 1989 ont radicalement changé l'essence des dilemmes du mouvement autogestionnaire ainsi que les menaces et les défis auxquels il était confronté. Les négociations de la Table ronde et la nomination du premier gouvernement non communiste, avec une équipe de réformateurs néo-libéraux, ont défini, chacun à leur manière, le sens de l'évolution du mouvement autogestionnaire. Ils ont même été décisifs, surtout ce dernier, pour son destin. Il semble qu'en Pologne, l'histoire de l'autogestion des travailleurs dans les conditions de l'ordre social postcommuniste comporte deux phases foncièrement différentes.

La première phase a débuté à la fin des négociations de la Table ronde et fut relativement brève. Elle prit fin en juin 1990 quand le Parlement polonais vota la loi sur les privatisations dont les principales implications affectaient, entre autres, l'institution de l'autogestion des travailleurs. Les dispositions contenues dans cette loi marquaient toutefois un « début de la fin » de l'autogestion des salariés et des conseils des travailleurs, mais pas leur trépas réel – puisque celui-ci n'est pas encore advenu.

Les résultats des négociations de la Table ronde, obtenus avec le concours important des acteurs autogestionnaires et syndicaux – tout au moins en ce qui concerne la réforme économique – ont contribué, de manière bénéfique et importante, à consolider la position de l'autogestion des salariés dans l'entreprise nationale. Pour Solidarité, les communistes devaient rester encore longtemps au pouvoir et l'autogestion était, par conséquent, un élé-

20. NdT : recrutement réalisé en organisant un concours lancé par une sorte d'appel d'offre.

ment de poids du contre-pouvoir économique ce qui renforçait ainsi la position de Solidarité dans les entreprises, surtout les grandes. C'est pourquoi on négocia, à la Table ronde, le rétablissement des prérogatives importantes des conseils autogérés prévues dans les deux lois, votées le 25 septembre 1981, sur les entreprises d'État et sur l'autogestion des travailleurs des entreprises d'État. Il s'agissait en particulier d'élargir la possibilité de nommer le directeur d'une entreprise par concours et de renforcer les rôles stratégiques et économiques des conseils des travailleurs. C'est grâce, entre autres, à ces changements que l'on assista à une réelle consolidation de la position des conseils d'autogestion des salariés au cours de l'année qui suivit la signature des Accords de la Table ronde. Ces conseils étaient à nouveau, de par la loi, l'institution garante de la démocratie dans l'industrie. Cela fut également possible grâce à l'élimination, au second semestre 1989, des cellules du Parti communiste dans les entreprises et au retour, dans ces dernières, des commissions d'entreprise de Solidarité favorables à l'autogestion des salariés en raison des « fonctions de transformation » qu'elles s'étaient vu confier (Panków, 1993).

Au cours des premiers mois de la formation de l'ordre postcommuniste en Pologne, les conseils d'autogestion des travailleurs ont entrepris les actions suivantes

– Ils ont renouvelé la composition de leur organes principaux, à savoir les conseils des travailleurs et leurs praesidiums. Au second semestre 1989 et au premier semestre 1990, la plupart des entreprises nationales ont été le théâtre de ces élections qui aboutirent au départ des militants du Parti communiste et de la structure syndicale de la même sensibilité (OPZZ) et à l'arrivée des membres de Solidarité.

– Les conseils des travailleurs renouvelés, soutenus par les commissions d'entreprise de Solidarité, ont procédé à une vérification assez générale des cadres dirigeants, en particulier des directeurs des entreprises nationales. Cela prit la forme de concours au cours desquels on s'efforçait de désigner, pour le poste de directeur, un manager qui proposait des réformes dans tous les domaines de la société, y compris celui de la propriété. Bien que, pendant les deux à trois premières années, près de 100 % des postes de directeurs aient été attribués à des personnes nouvelles, ces « nouveaux » patrons l'étaient, en réalité, rarement ; il s'était mis en place une sorte de jeu des chaises musicales. Une même personne passait d'un poste à un autre et les réformes proposées avaient rarement les effets positifs escomptés, du moins à court terme. Soulignons que c'était là un processus particulier du point de vue des relations industrielles (professionnelles) : la représentation des salariés d'une entreprise nationale autogérée choisissait démocratiquement un employeur, devenu un vrai patron – car de plus en plus autonome dans ses choix.

– Les statuts ne prévoyaient pas, pour les conseils des travailleurs, de structures leur permettant d'agir au-delà de l'entreprise. Les conseils ont toutefois cherché à coordonner leurs actions. Cette coordination prit des formes que le nouveau contexte politique avait autorisées et qui avaient, du reste, été élaborées pendant les dernières années du socialisme réel. Il s'agissait de différents séminaires de formation continue, de réunions, assez régulières, entre militants autogestionnaires des différentes régions et d'activités légales de l'Association des militants pour l'autogestion des travailleurs. Le Mouvement pour la privatisation généralisée, l'Union pour la propriété des travailleurs et la Banque pour la propriété des travailleurs furent les formes, nouvelles ou réactivées, de la coordination du travail pour l'autogestion des salariés. Leur action s'intensifia après la nomination du premier gouvernement non communiste, au fur et à mesure que se cristallisait le projet de réformes économiques autour d'une privatisation par capitaux, favorable aux « oligarchies » mais qui pénalisait par contre sévèrement les entreprises nationales. Ces structures s'occupaient de l'élaboration et de la promotion des programmes de privatisation alternatifs, par rapport à celui du gouvernement, en insistant sur l'octroi de titres de propriété aux salariés. Les représentants des néo-libéraux réservèrent à ces programmes un accueil très défavorable, accusant les milieux syndicaux de faire dans le « collectivisme » et le « bolchevisme ».

Pendant la première phase de participation du mouvement autogestionnaire aux modifications de l'économie déclenchées par les événements de 1989, les actions, mentionnées ci-dessus, entreprises par les militants pour l'autogestion des salariés furent une sorte de « chant du cygne » de l'autogestion. Face à l'adversaire néo-libéral qui s'était avéré plus dangereux et destructif que le pouvoir communiste fraîchement démissionnaire, le mouvement amorça doucement son déclin.

Cette seconde phase de déclin du mouvement pour l'autogestion des salariés avait débuté, comme nous l'avons déjà indiqué, lors du vote de la loi sur la privatisation des entreprises nationales, en juin 1990. Soulignons que toutes les voies prévues par cette loi impliquaient la disparition des conseils d'autogestion des travailleurs sans envisager de solution institutionnelle équivalente censée garantir une réelle influence des salariés sur le fonctionnement de l'entreprise. Les sociétés qui avaient été « commercialisées », c'est-à-dire transformées en « sociétés unipersonnelles du Trésor de l'Etat », constituaient une exception : un tiers du Conseil de surveillance devait être composé de salariés élus démocratiquement.

En pratique, cela signifiait que, si un conseil des travailleurs prenait la décision de transformer les rapports de la propriété dans « son » entreprise, il prenait en même temps, celle de se saborder. Compte tenu de la possibilité d'une résistance à de telles décisions, certaines dispositions légales permet-

taient de désigner, dans des circonstances déterminées, un administrateur-commissaire [21]. Cette solution impliquait elle aussi la suppression des conseils d'autogestion des travailleurs ; tout en maintenant les lois du 25 septembre 1981, il devenait fort possible d'éliminer, y compris dans les entreprises nationales, les conseils des travailleurs, démocratiquement élus, qui avaient représenté les salariés pendant tant d'années.

Les médias, influencés par les néo-libéraux, ont mené une propagande agressive contre l'autogestion. Ils ont contribué, avec les dispositions légales précitées, à affaiblir voire à éliminer cette représentation des salariés. Cette propagande fonctionnait surtout en accusant les militants autogestionnaires de bloquer les réformes économiques au nom de la défense des salariés. Dans ce nouveau contexte et vu les transformations en cours, basées sur la prédominance absolue de la propriété privée, les mérites de plusieurs années de mouvement autogestionnaire – qui avait longtemps sapé à sa base l'économie socialiste centralisée – furent oubliés ou relégués au second plan. De même, aucune des formes de participation des salariés élaborées en Europe occidentale ou au Japon n'a été à ce jour reconnue (Gaciarz, 1995).

Plusieurs preuves (avant tout les résultats de différentes études) s'accordent à montrer que la majorité des militants autogestionnaires – confrontés aux défis et aux décisions liés aux réformes de l'économie, en particulier dans les entreprises – ont eu une attitude très pragmatique. Cela résulte peut-être de leur compétences et expériences acquises en participant au travail des organes d'autogestion. Grâce à ce savoir, ils ont su s'adapter efficacement aux conditions d'une économie de marché libre et s'intégrer sans peine aux équipes des différents organes de gestion, conseils de surveillance, conseils des actionnaires ou des associés. Les cas de résistance des organes autogestionnaires à la transformation de leur entreprise furent rares.

Un résultat incontestable, et très important, du mouvement autogestionnaire polonais est l'existence, dans la sphère économique, d'un nombre relativement important de salariés-propriétaires. En effet, environ 800 « sociétés de travailleurs » ont été enregistrées. Le crédit-bail a ainsi permis de racheter des entreprises, pour la plupart peu importantes selon les normes polonaises (250 salariés en moyenne) soit un total d'environ 200 000 salariés. Cette passation de la gestion aux salariés était souvent la planche de salut des entreprises s'il s'agissait de sociétés nationales mises en liquidation. En dépit des difficultés à démarrer et du montant considérable des mensualités à verser pour le leasing, elles ont fait preuve de vitalité et d'efficacité. En outre, cette forme de propriété se caractérisait par une quasi-absence de conflits sociaux, tant pendant la période des transformations,

21. NdT : il s'agit d'un administrateur nommé pour la période de transition.

qu'après, lors de leur fonctionnement normal. D'autre part, le fait est que cette voie de transformation a souvent abouti à la suppression des syndicats, ce qui découle peut-être du fait que les structures institutionnelles des sociétés aux mains de salariés-propriétaires donnent aux travailleurs la possibilité d'influer sur ce qui se passe.

En somme, le trait principal de la stratégie d'adaptation aux conditions de l'économie du marché de cet acteur important des relations industrielles polonaises qu'avaient constitué, pendant plus de dix ans, les conseils des travailleurs a été, et continue d'être, l'intégration des militants syndicaux dans les processus de transformation des entreprises. Il s'agissait – et il s'agit toujours – de formes d'intégration aptes à optimiser les chances de ces militants, et souvent de l'ensemble des salariés, à l'emporter dans la lutte pour la propriété, l'emploi et la satisfaction des intérêts quotidiens (salaires, postes de cadres, prestations sociales, ...). Ces conseils ont permis une rentrée, relativement indolore, d'une bonne partie des militants autogestionnaires dans les entreprises, nouvelles ou transformées, fonctionnant selon les règles de l'économie de marché. D'autre part, il semblerait pourtant que l'on ait gaspillé une bonne partie de ce potentiel participatif, « fruit » de la « révolution de Solidarité » qui avait survécu malgré tous les efforts de pacification des années quatre-vingt. Il serait difficile d'en retrouver aujourd'hui, dans les entreprises polonaises, une trace bien visible. Les tentatives pour créer un cadre institutionnel à la participation des salariés sont plutôt timides et inefficaces. C'est sans doute l'un des paradoxes de la réalité sociale postcommuniste en Pologne : le combat avait été mené, entre autres, au nom de valeurs telles que le partenariat dans le travail, la participation et la démocratie dans l'industrie. Pour l'heure, l'esprit capitaliste se montre probablement plus défavorable à ces valeurs que ne l'était, dans sa dernière période, le socialisme réel (Gaciarz, 1993).

L'OPZZ – Entente nationale des syndicats

Lors du début de la transformation du régime, au premier trimestre 1989, il existait en Pologne des structures syndicales, au sein et au-delà de l'entreprise, créées – ou plutôt rétablies – depuis 1983-84 par des militants syndicaux d'avant août 1980 contrôlées par le Parti communiste. Rappelons qu'il existait en Pologne, avant cette date, une organisation syndicale nationale nommée Conseil central des syndicats (CRZZ). Elle se composait principalement de travailleurs employés dans des entreprises nationales et des coopératives (l'appartenance était pratiquement obligatoire) qui, après août 1980, ont presque tous rejoint Solidarité.

Jusqu'en 1989, le pouvoir et les militants syndicaux collaborateurs firent un immense effort pour remettre sur pied les anciennes structures syndicales mais ils échouèrent. Le taux des salariés d'entreprises nationales ou

de coopératives membres de ces syndicats que le régime avait désiré réactiver était très inférieur au taux observé dans les autres pays communistes. Néanmoins, au début des négociations de la Table ronde, le représentant de ces « néo-syndicats » [22], l'OPZZ, évoquait le chiffre de 4 à 5 millions de membres pour légitimer leur participation et leur rôle dans les discussions. Les adversaires de l'OPZZ faisaient remarquer que la plupart étaient des retraités ou des personnes en invalidité, ce qui était incontestable ; dans les années quatre-vingt, l'OPZZ accueillait effectivement beaucoup d'anciens « travailleurs méritants » intéressés, ne serait-ce que par les différents avantages que leur proposait l'OPZZ (qui profitait entre autres des biens confisqués à Solidarité).

D'après les résultats des diverses études effectuées dans les années 1989-91, le pourcentage des salariés dans les entreprises nationales appartenant à l'OPZZ et à Solidarité était, néanmoins, souvent similaire : 25 à 30 % en moyenne. La base sociale de l'OPZZ n'était donc pas aussi étroite que l'auraient voulu ses adversaires même s'il s'agissait, plus souvent que pour Solidarité, de cadres, petits et moyens, et d'anciens membres du Parti communiste ou d'organisations de jeunesse satellites. La composition de cette base liée au système passé (la nomenklatura) et la création des syndicats chapeautés par l'OPZZ, à l'initiative du Parti communiste, expliquent peut-être que, pendant la période assez longue des transformations, cette organisation se soit comportée de manière très « discrète », voire « docile ». On a l'impression que les militants de ces syndicats – en particulier, mais pas seulement, au niveau de l'entreprise – avaient conscience de la faiblesse de leur légitimité d'où leur comportement très réservé.

Il y a peu d'exemples quelque peu spectaculaires de leurs actions, tant comme partisans ou adversaires des mutations que comme protagonistes des relations industrielles (professionnelles). On observe en même temps de nettes différences de logique et de stratégie de leur action, au niveau de l'entreprise ou du pays. N'oublions pas que l'échelon intermédiaire entre ces deux niveaux a été, et reste, les fédérations par branche, et non, comme chez Solidarité, par région géographique. Ces organisations syndicales par branche agissent rarement au sein de l'entreprise de manière indépendante, à l'exception des quelques fédérations riches d'une longue tradition qui remontent à l'avant-guerre, telles que l'Union des enseignants polonais – le ZNP.

Dès le départ, les cellules de base des syndicats dépendant de l'OPZZ tâchèrent de s'occuper, contrairement à Solidarité, de problèmes strictement syndicaux, à savoir les salaires, les avantages sociaux, les conditions de travail, etc. Jusqu'en 1989, année charnière, ils avaient accumulé une solide

22. NdT : terme très péjoratif que Solidarité donnait aux syndicats autorisés sous l'Etat de guerre.

expérience dans ce domaine et, après le retour de Solidarité dans les entreprises, ils étaient plus aptes à négocier ce genre de problème avec la direction. Selon des études, les deux syndicats collaboraient assez souvent ; le premier apportait son savoir pragmatique basé sur une bonne connaissance des dispositions légales (par exemple en ce qui concerne les questions salariales) et le second son aptitude à mobiliser les salariés, ce qui résultait de sa forte légitimité, vu le passé « héroïque » de Solidarité et sa faculté de contacter les véritables décideurs issus principalement, à cette époque, du « camp de Solidarité ».

Les syndicats chapeautés par l'OPZZ étaient rarement à l'origine de conflits dans l'industrie. Ils laissaient ce rôle à Solidarité. Cela peut s'expliquer par l'origine des membres de l'OPZZ ; la base sociale de Solidarité était surtout composée d'ouvriers, touchés plus souvent et plus lourdement, lors des réformes, que les cadres, petits et moyens, et les membres de la nomenklatura communiste.

La stratégie des cellules de base de l'OPZZ peut être qualifiée de la manière suivante : « Je me fais tout petit et j'attends des jours meilleurs ». Ceux-ci devaient suivre une réhabilitation du « camp postcommuniste » qui survenait effectivement assez vite, vu que les élites issues de Solidarité créaient un ordre social et un style politique bien différents des attentes de leurs partisans – ou même de leurs adversaires.

Au bout de deux à trois années de ce nouvel ordre social, les deux principaux camps politiques – les anciens de Solidarité et les postcommunistes – ont modéré leurs positions tandis que la majorité des Polonais comprenaient de mieux en mieux que « le capitalisme est surtout bon pour les capitalistes », du moins en ce qui concerne le capitalisme tel qu'il se manifeste en Pologne. Les postcommunistes, du reste pas si malheureux dans cette nouvelle Pologne, ont commencé à récupérer, ou plutôt à acquérir progressivement, une légitimité sociale, ce qui s'est rapidement traduit dans les résultats électoraux (élections législatives de septembre 1993 et présidentielle de novembre 1995). Les « jours meilleurs » qu'ils attendaient étaient ainsi arrivés.

Sans avoir manifesté d'activité particulière dans l'entreprise, les syndicats chapeautés par l'OPZZ et surtout leurs militants au niveau des « branches » et du pays, se sont avérés des alliés très fidèles du Parti postcommuniste SdRP – le Parti social-démocrate de la République de Pologne. Issue du Parti communiste, cette formation a hérité de son patrimoine et d'une bonne partie de son potentiel organisationnel. On trouvait à leur tête un groupe de jeunes dirigeants, diplômés de grandes écoles et pragmatiques, qui se sont attelés à rétablir ses potentialités et son influence. Ils ont, en outre, créé autour de ce parti un vaste camp appelé l'Alliance de la gauche démocratique – SLD. Les leaders de l'OPZZ ont été de plus en plus nom-

breux à adhérer à ce front commun. Ils ont constitué, au sein de la fraction parlementaire représentative de l'Alliance, la seconde composante en nombre après le SdRP. Cela leur a permis de se prononcer et d'être entendus lors de la prise par le Parlement de décisions stratégiques concernant la politique économique, et lors de l'élaboration de lois relatives aux relations (professionnelles) dans l'entreprise.

L'Alliance de la gauche démocratique réunit dans ses rangs, aussi bien des représentants de l'ancienne nomenklatura communiste transformés souvent aujourd'hui en « libéraux rouges », qu'une grande partie d' « éléments plébéiens », à savoir des petits cadres, des fonctionnaires (dans l'enseignement, les services de santé, ...), des ouvriers, des retraités et des invalides. Elle a ainsi pris un caractère corporatiste, ce qui lui permet d'être plus apte que d'autres groupes pour représenter des intérêts très diversifiés et souvent contradictoires. Elle est, en effet, à la fois libérale et socialiste, capitaliste et populaire. Elle offre à l'OPZZ la chance de se faire connaître et de faire entendre des revendications sociales modérées, à mesure que la santé de l'économie polonaise s'améliore et que s'élargit et se renforce l'influence de l'Alliance. Pour atteindre ses objectifs, l'OPZZ n'a pas besoin de développer une activité particulière dans les entreprises et ne le fait par conséquent pas. Il suffit que la forte représentation parlementaire de cette entente syndicale veille sur ses intérêts au niveau politique et stratégique. Cela constitue d'ailleurs un sérieux défi pour Solidarité dont les leaders ont pour objectif fondamental de réintégrer le Parlement aux prochaines élections législatives. Un tel retour est sans aucun doute possible mais ce syndicat n'a jamais eu, et n'aura probablement jamais, au Parlement d'aussi bon allié que, pour l'OPZZ, la SdRP et les formations satellites.

Les organisations d'employeurs

Le processus de formation des organisations d'employeurs indépendantes n'a pratiquement pas commencé avant 1989. Dans le système du socialisme réel, c'est l'appareil du parti et de l'Etat (la nomenklatura) et avant tout les fractions impliquées, directement ou indirectement, dans la gestion des entreprises, qui faisaient office d'organisation patronale. Les tentatives des entrepreneurs privés pour se rassembler étaient marginales et mal vues des dirigeants. Pourtant, en 1989, quand débute la Grande transformation, la Pologne comptait plusieurs centaines de milliers d'entreprises privées, surtout dans les services (Madej, 1995). La propriété privée à laquelle participaient de plus en plus volontiers des représentants de la nomenklatura était toujours considérée comme un mal nécessaire et un ennemi du régime, et les propriétaires privés avaient peu de possibilités de faire s'articuler leurs besoins et leurs intérêts.

Les premières équipes gouvernementales de la Pologne postcommuniste soutenaient résolument la propriété et les propriétaires privés. Par ailleurs, leur programme de stabilisation « drainait » des poches de millions de Polonais l'épargne qui aurait pu être consacrée à la fondation de sociétés privées, petites ou moyennes, ce qui généra certains paradoxes. La mise en pratique du principe de la liberté économique provoqua une véritable explosion du nombre des petites sociétés et des artisans. Dès 1993, la Pologne comptait 1,5 à 2 millions de petites entreprises, hors l'agriculture. Par ailleurs, en 1991-1993, selon les études sociologiques, on assistait à une diminution radicale du nombre de Polonais disant appartenir à ce qu'ils qualifiaient eux-mêmes de « classe moyenne » (Kurczewski, 1994). Au même moment, la création de cette classe était l'objectif principal déclaré des premiers cabinets néo-libéraux.

Le sentiment, chez de nombreux entrepreneurs, petits et moyens, de ne pas appartenir à cette « classe moyenne » s'exprime dans la faiblesse des initiatives pour se rassembler et dégager une représentation qui pourrait devenir un partenaire sérieux face aux syndicats, d'une part, et au gouvernement de l'autre. Depuis plusieurs années, on assiste à un débat public sur la forme institutionnelle de l'« autogestion économique » qui se focalise sur les modalités de l'adhésion des entrepreneurs et des employeurs aux organisations patronales, la question étant : faut-il qu'elle soit obligatoire ou facultative ? Cependant, ses effets juridiques et institutionnels sont, pour le moment, très minces. C'est probablement ici que se vérifie la théorie de M. Olson, selon laquelle l'intégration d'un groupe d'intérêt commun est davantage favorisée par la nécessité de supporter les coûts liés à cette intégration que par la convergence de ses intérêts.

Dans le cas de la Pologne, deux autres facteurs peuvent dissuader les entrepreneurs de se regrouper. Tout d'abord, dans les sociétés privées, surtout celles nées par « privatisation fondatrice », les syndicats sont rares si bien que leurs propriétaires ne peuvent envisager qu'une organisation syndicale constitue un partenaire valable. Ensuite, les néo-libéraux en place, tant les anciens de « Solidarnosc » que les postcommunistes, voient dans la protection et la promotion de la « classe moyenne » une mission importante. C'est pour cette raison qu'ils défendent les intérêts des entrepreneurs et des employeurs contre les menaces réelles, ou imaginaires, provenant des organisations de salariés. Dans la période de mutation du système, une réelle, bien que relative, baisse du pouvoir d'achat des milieux ouvriers, pourtant très représentés, face à un enrichissement, visible par tous, des entrepreneurs prouve l'efficacité de la protection déployée par l'Etat à l'encontre de ces derniers. Il ne faut donc pas s'étonner si ces entrepreneurs ne se montrent guère pressés de supporter les coûts d'actions communes. Ils conservent d'ailleurs une habitude héritée du socialisme réel qui consiste à accomplir des démarches individuelles auprès des dirigeants pour que ces derniers

ne compromettent pas leurs intérêts. Ces démarches sont coûteuses mais indubitablement efficaces.

Cela ne signifie évidemment pas que la Pologne ne compte aucun entrepreneur ou employeur organisé. On recense, à l'échelon national, les structures suivantes

- la Confédération des employeurs polonais ou KPP, existant depuis septembre 1991,
- la Convention des industriels, des commerçants et des producteurs agricoles ou KPHiPR, depuis 1992,
- le Business Centre Club ou BCC, depuis 1991 et le Conseil du business polonais ou PRB, depuis mai 1992,
- la Chambre nationale de l'économie ou KIG, depuis février 1990,
- l'Union de l'artisanat polonais ou ZRP.

A notre avis, la plus importante de toutes ces organisations est la première, la Confédération des employeurs polonais. Cette confédération est la seule à représenter les intérêts des employeurs en s'appuyant sur la loi du 23 mai 1991 relative aux organisations d'employeurs. Sur la base de cette même loi, la Convention des industriels, des commerçants et des producteurs agricoles n'utilise pas les droits pourtant prévus dans ce domaine. Le Business Centre Club et le Conseil du business polonais sont dépourvus d'un tel droit car ils agissent conformément à la loi sur les associations.

Deux organisations, la Confédération des employeurs polonais et le Conseil du business polonais, sont nées par en-bas : des structures par région ou par branche (voire parfois mixtes) avaient, au départ, été créées. Par la suite, il s'est formé un centre national de coordination recueillant l'adhésion de ces organisations de base. Ces deux représentations divergent en ce qui concerne les modalités de création de l'« autogestion économique ». La Confédération des employeurs polonais voudrait que l'adhésion des entités économiques soit obligatoire pour les organisations d'employeurs mais facultative pour les chambres. Le Conseil du business polonais estime, pour sa part, que l'adhésion des entreprises à la chambre qu'elles ont choisie devrait être obligatoire. Nous constatons que la Confédération des employeurs polonais n'exclut pas de collaborer avec les syndicats, surtout s'il s'agit de défendre certaines branches industrielles dont la santé économique ou la position est menacée (Dzwonczyk, 1995). Le Business Centre Club et le Conseil du business polonais sont les plus hostiles aux syndicats et à toute forme de participation. Ils se posent en groupe de pression auprès des gouvernements successifs. Il faut reconnaître qu'ils sont efficaces lorsqu'il s'agit de bloquer une décision favorable aux syndicats ou aux salariés. Ils affichent leurs attitudes et leurs opinions partout où l'on élabore des règles juridiques engageant l'avenir des relations industrielles polonaises (en amendant la Constitution ou le Code du travail). Ces démonstrations et ces

interventions s'avèrent presque toujours efficaces ; les néo-libéraux issus de Solidarité ou du communisme cèdent assez facilement à ce genre de pression.

Ces lobbies se distinguent, en outre, des autres organisations d'entrepreneurs par le rôle qu'ils entendent accorder à l'Etat. La Confédération des employeurs polonais, la Convention des industriels, des commerçants et des producteurs agricoles, l'Union de l'artisanat polonais et le Conseil du business polonais se prononcent plutôt pour un rôle actif de l'Etat dans la mise en place d'une économie de marché, tandis que le Business Centre Club et le Conseil du business polonais voudraient que l'Etat soit un simple « veilleur de nuit » qui stimulerait le processus économique mais se tiendrait à distance pour ne pas « déranger le business ».

Fait significatif, ces organisations d'entrepreneurs n'optent pas résolument pour un parti voire une sensibilité politique. En effet, lors des élections, surtout aux législatives, le vote des entrepreneurs s'est reparti parmi tous les groupes politiques, de l'extrême droite à l'extrême gauche. Leurs origines diverses expliquent partiellement ce phénomène : certains sont issus de la nomenklatura communiste et d'autres du mouvement, constitué par cette grande frange de la société polonaise, de résistance à l'économie étatisée.

Malgré ces différences qui s'expliquent par le passé, toutes les structures énumérées qui regroupent des employeurs et des entrepreneurs sont assez unanimement opposées aux barèmes fiscaux progressifs et favorables à une politique fiscale stable, à la décentralisation du système bancaire, à une réforme des modalités d'octroi des crédits, à de meilleures incitations à l'investissement, à une amélioration du système de perception des impôts, à une plus grande surveillance des frontières et à une restriction des droits, qu'ils jugent excessifs, des syndicats (Dzwonczyk, 1995).

En dépit de cette convergence d'opinions et, ce qui est logique, d'intérêts, les spécialistes de cette problématique estiment que la rivalité, plus que la collaboration, caractérise leurs relations. Les milieux des entrepreneurs et des employeurs doivent à la protection de l'Etat – quelle que soit la sensibilité du parti au « gouvernail » – leur position qui serait, sinon, bien moins confortable.

l'Etat

Durant les cinq ou six dernières années, l'Etat a été un acteur très actif des relations industrielles (professionnelles), avec un rôle au moins triple.

Premièrement, l'Etat demeure le principal créateur des règles juridiques qui définissent le cadre fondamental pour les relations industrielles. Il y eut tout d'abord, fin 1989, un ensemble de lois qui donnaient le feu vert au programme Balcerowicz [23]. Ce processus législatif se poursuit avec, entre

autres, des modifications apportées au Code du travail et à la Constitution. Nous présenterons, au chapitre suivant, les principales règles juridiques relatives aux relations industrielles.

Deuxièmement, des fonctionnaires de l'Etat et du gouvernement, en particulier les ministres du Travail et des Affaires sociales, de l'Industrie et du Commerce, et des Transformations de la propriété, remplissent assez souvent le rôle de partenaire des syndicats. Ils sont mandatés par l'Etat qui possède encore de nombreux biens dans l'industrie, les transports, le bâtiment, etc. Un rôle semblable échoit aux ministres de la sphère budgétaire [24], en premier lieu de l'Éducation nationale et de la Santé. Ils ont fortement tendance à délaisser leur rôle d'interlocuteur direct des syndicats au profit des directeurs ou autres dirigeants d'entreprise et ne rempliront cette fonction qu'en cas de nécessité absolue.

Troisièmement, les représentants des institutions exécutives de l'Etat acceptent volontiers de jouer le rôle de médiateur, d'arbitre ou de superviseur. Plusieurs d'entre eux ont, en tout cas, insisté à plusieurs reprises sur une telle nécessité. C'est bien là leur rôle mais, comme nous l'avons déjà dit, ils ne peuvent pas s'y sentir à l'aise car la philosophie qu'ils ont adoptée dès le début des réformes, et qu'ils continuent de prôner, les empêche d'être impartiaux. Concrètement, ils protègent et tendent à promouvoir cette classe moyenne qu'ils « appellent de leurs vœux » (les entrepreneurs et les employeurs). Par ailleurs, les organismes de l'Etat censés superviser et contrôler les relations industrielles (l'inspection du travail, les prud'hommes,...) sont trop faibles pour être suffisamment présents et intervenir de manière efficace.

Concernant l'évolution de l'attitude des représentants des organes exécutifs de l'Etat, surtout des plus engagés dans les réformes économiques envers leurs partenaires, avant tout syndicaux, il semblerait que l'on puisse distinguer au moins deux étapes principales.

La première étape, commencée avec la nomination d'un premier cabinet non communiste, est caractérisée par le désir d'en « découdre » avec les syndicats, et surtout Solidarité que l'on considérait, vu son potentiel de mobilisation, comme une force pouvant bloquer les projets de réforme. Les élites politiques avaient la même attitude envers le mouvement d'autogestion des travailleurs. On demandait à Solidarité et au mouvement d'autogestion de laisser la voie libre aux transformations, voire même de manifester leur soutien. Les médias, soumis aux libéraux, ont mené une campagne de

---

23. NdT : il s'agit de trois lois relatives à la privatisation des entreprises d'État, à la création d'un ministère des Transformations de la propriété et à l'emploi.

24. NdT : on parle en Pologne de « sphère budgétaire » pour désigner les personnes travaillant dans le secteur public et payées par le budget de l'Etat. Ici, il s'agit des ministres du Service public.

propagande assez agressive contre ces acteurs sociaux. La portée de celle-ci, tout comme les coûts sociaux croissants de la transformation, ont affecté les salariés, notamment les ouvriers. Ils ont généré, dès 1992, une assez forte vague de protestation de la société dirigée contre les lignes directrices et les effets déjà visibles des transformations. Une partie des élites a été amenée à revoir cette stratégie agressive.

La deuxième étape, concernant l'évolution de l'attitude des représentants du gouvernement, débuta avec les négociations pour le « Pacte sur l'entreprise d'État en transformation » proposé par le ministre du Travail J. Kuron. Lors de cette négociation tripartite, les parties en présence étaient les représentants du gouvernement, les organisations syndicales et les organisations d'employeurs. Menées au second semestre de 1992, elles ont débouché sur la signature de ce Pacte en février 1993. Celui-ci comprenait différents projets de loi relatifs aux transformations de l'économie et aux relations collectives de travail. Ces négociations ont également vu la naissance d'une Commission tripartite, composée de ces mêmes trois parties. La commission devait, entre autres, déterminer tous les ans un indice pour l'augmentation des salaires et négocier sur les problèmes suivants : politique des salaires et outils pour sa mise en pratique, politique de l'emploi, politique des allocations sociales, décisions concernant la structure des investissements et de la consommation et leurs relations réciproques (Kulpinska et autres, 1995).

La signature du Pacte et la nomination de la Commission tripartite marquèrent l'abandon d'une mentalité belliqueuse. On s'orienta vers des formes plus néo-corporatistes. Cela signifiait un affaiblissement du volontarisme de l'Etat qui devait compter, dans une plus grande mesure, sur l'avis des partenaires sociaux. Jusqu'à ce jour, certaines lois prévues par le Pacte n'ont toujours pas été votées ce qui s'explique, d'une part, par les modifications des rapports de force politiques en Pologne après les élections législatives de septembre 1993 et, de l'autre, par les blocages exercés par le président de la République. Toutefois, dans cette même période, la coalition gouvernementale postcommuniste a accordé son soutien à la Commission tripartite. Elle en a renforcé la position dans le système des relations industrielles. La Commission est ainsi devenue un forum où s'affrontent, mais aussi où collaborent, le gouvernement et les organisations d'employeurs avec les deux principaux syndicats, Solidarité et l'OPZZ qui, préférant des pourparlers bilatéraux avec le gouvernement, avaient auparavant toujours refusé de négocier ensemble. C'est un pas important fait en direction de la normalisation des relations industrielles, qui instaure ainsi un meilleur partenariat que lors de la première phase.

Il est néanmoins évident que la prise du pouvoir par les postcommunistes va pousser un peu plus Solidarité dans l'opposition, ce qui risque de

menacer le processus de normalisation des relations industrielles. Les forces politiques sorties perdantes de ces élections espèrent que Solidarité sera leur principal instrument de lutte contre l'establishment postcommuniste. Les principaux leaders partagent ces attentes, ce qui va sans aucun doute contribuer à la repolitisation du syndicat et à son retour sur la scène politique, avec tout ce que cela entraîne.

Les régulations juridiques relatives aux relations industrielles

Après 1989, l'Etat s'est employé à adapter l'ensemble des règles juridiques sur le travail aux conditions de l'économie de marché et à un ordre socio-politique démocratique. Le Code du travail du 26 juin 1974 a subi de nombreux amendements allant dans ce sens. De nouvelles lois sont régulièrement votées, à commencer par celle du 29 septembre 1994. En 1995, entre autres, un onzième chapitre relatif aux conventions collectives fut ajouté. Son but principal était d'insérer les relations collectives de travail dans des règles juridiques offrant désormais un système de repères pour déterminer le barème des salaires. Depuis, de nombreux changements ont été introduits par la loi du 2 février 1996 et l'on attend un texte unifié du Code du travail. Une commission de juristes travaille ainsi depuis plusieurs années sur une refonte de ce Code, afin qu'il soit mieux adapté à la réalité socio-économique.

Indépendamment des travaux sur le Code du travail on a, au cours de ces dernières années, préparé et adopté toute une série de lois destinées à déterminer aussi précisément que possible les acteurs des relations de travail, à promouvoir la paix sociale, et à parvenir à une négociation et une résolution des conflits à l'amiable. Dans le cadre de ce travail législatif, le 23 mai 1991, trois lois ont été votées sur les syndicats professionnels, les organisations d'employeurs, et le règlement des conflits collectifs du travail (Swiatkowski, 1994, Kulpinska et alii, 1995). La loi sur les syndicats reconnaît aux travailleurs la liberté de s'organiser et la représentation de leurs intérêts par les unions des travailleurs. Sur la base de cette loi, les syndicats sont habilités à négocier les conventions collectives à tout niveau ainsi qu'à structurer les relations collectives de travail. La seconde loi reconnaît aux employeurs la liberté de s'organiser et définit leurs obligations lors des négociations sur les conditions de travail et les salaires et sur leurs rapports avec les syndicats. Conformément à ces lois, l'Etat cesse d'être le principal employeur ; sa principale fonction consiste à garantir les lois qui réglementent les relations entre salariés et patrons et à faire office de médiateur. La loi sur le règlement des conflits collectifs du travail a rétabli la légalité de la grève et a instauré des procédures médiatrices visant à résoudre les conflits collectifs. Elle a reconnu aux syndicats le droit d'être partie prenante dans des conflits collectifs et celui d'organiser des grèves. Cette loi est, selon

certains, bien plus modérée que la loi antigrève de 1982 et demeure très restrictive et inadaptée à la réalité. Presque toutes les grèves des années 1991-95 ont violé les différentes dispositions de cette loi en se plaçant, de ce fait, dans l'illégalité mais les procureurs et les tribunaux ont fait preuve de tolérance. Cela s'explique par leur respect pour la coutume mais aussi par l'impuissance de ces institutions.

Ces trois lois doivent servir de base aux relations industrielles mais elles devraient s'appliquer très peu au secteur privé, en particulier pour les entreprises issues de la privatisation fondatrice où, en règle générale, les syndicats sont absents et les employeurs éprouvent des réticences à s'organiser. Les tentatives pour remplacer les syndicats par un autre type de représentation n'ont pas trouvé, à ce jour, de soutien sérieux parmi les employeurs ou les syndicats qui comptent. De même, on constate qu'une force politique capable d'imposer, dans ce domaine, des solutions complémentaires fait défaut.

La loi sur l'emploi, votée à la fin de 1989, compte parmi les lois fondamentales. Elle règle, par exemple, la question des licenciements collectifs et assure d'ailleurs aux chômeurs une allocation de douze mois (dix-huit dans certains cas). Elle prévoit également différentes formes de politique d'emploi dynamique et, surtout, des formations et des aides au crédit.

Le cadre légal des relations industrielles ira certainement en s'élargissant. Toutefois, il est difficile de prévoir si les grandes décisions concernant la régulation de ce domaine de la vie publique, contenues dans la Constitution ou le Code du travail, seront prises suffisamment vite et si cela favorisera l'instauration de meilleures relations entre les employeurs, les employés et le gouvernement. Ce processus de civilisation des relations industrielles est difficile étant donné, d'une part, l'absence d'institutions représentatives appropriées au secteur privé de l'économie et de l'autre, le fait qu'environ 40 % des actifs sont toujours employés, directement ou indirectement, par l'Etat. Le sens des expériences accumulées, importantes mais pas forcément bénéfiques, est limité par la réalité suivante. Bien que l'on continue d'élaborer des régulations juridiques, les nouveaux conflits se résolvent très souvent en dehors de la loi, voire carrément en opposition à elle. Les procédures prévues pour les litiges collectifs sont trop compliquées et les institutions devant trancher de tels conflits, par exemple les prud'hommes, sont si lentes et si lourdes que les parties d'un conflit en sont réduites à des actes illégaux, mais reconnus par la coutume, car fruits d'une expérience de plusieurs années. Cette coutume était acquise quand le conflit était un phénomène étranger à l'idéologie et nuisible. S'il apparaissait au grand jour, il était tantôt passé sous silence, tantôt pacifié à l'aide de moyens ne pouvant que renforcer la méfiance des parties vis-à-vis des institutions étatiques censées, par définition, assurer la médiation et le règlement des conflits sociaux.

Les participants aux relations industrielles face aux réformes de la propriété et des entreprises

Le lecteur aura remarqué que la problématique des transformations touchant la propriété et les entreprises nationales est apparue à plusieurs reprises dans nos réflexions sur l'évolution, en période postcommuniste, des relations industrielles (professionnelles). Ces deux domaines sont, à notre avis, indissociables. La manière dont se transforment les entreprises d'État constitue l'enjeu majeur de ce qui se joue, depuis la fin des années 80, entre les principaux participants aux relations industrielles (professionnelles). C'est pourquoi nous tâcherons, pour conclure cet article, d'y mettre un peu d'ordre et d'apporter une conclusion à nos réflexions sur les rapports de ces acteurs à la transformation des entreprises et sur leur participation dans les différentes étapes de la lutte pour le patrimoine national, formé durant la République populaire de Pologne, voire repris par cette dernière d'une période antérieure.

Les phases ou les champs consécutifs de cette lutte pour le patrimoine national sont liés à des notions devenues populaires grâce aux titres, parus dans des revues politiques et économiques, tels que : *appropriation par la nomenklatura, privatisation par les travailleurs (actionnariat des salariés), privatisation par le capital et Pacte sur l'entreprise d'État en transformation (couronnement de la lutte pour participer à la prise de décision et de participation financière, et aussi sur les garanties aux salariés dans ce processus), conflit autour de la loi de 1995 sur la commercialisation et la privatisation des entreprises d'État, désaccord sur la privatisation de masse et conflit pour l'appropriation de masse.* Les projets, phénomènes et processus économiques et sociaux désignés par ces notions ont été et restent la réponse de groupes sociaux influents et d'organes de l'Etat au défi que représentent, d'une part, la nécessité de privatiser l'essentiel du patrimoine national et la réponse aux chances des groupes liés à ce processus et, d'autre part, les projets et les actions d'autres groupes, représentant en général d'autres intérêts concernant ce même défi. Nous allons tâcher de montrer en quoi consistent ces projets et le rôle des participants aux relations industrielles (professionnelles) dans la préparation, la promotion et la réalisation de ceux-ci.

L'appropriation par la nomenklatura

Le processus de transformation des directeurs des entreprises socialistes en propriétaires en titre, à savoir protégés par la loi, d'une portion définie, voire de la totalité, du patrimoine de l'entreprise qu'ils dirigeaient avait commencé lors de la mise en pratique de la réglementation appropriée. La loi qui facilita et accéléra grandement ce processus fut votée début 1989

sous le nom de loi sur l'activité économique, avant le tournant politique des premières élections semi-démocratiques du 4 juin 1989, et fut l'œuvre du dernier gouvernement communiste de la République populaire de Pologne.

Cette loi a créé en Pologne des conditions totalement libérales pour créer des entités économiques. Elle ne posait aucune condition, par exemple, sur la hauteur du capital social, si ce n'est quant à l'obligation d'apporter des références dans certains domaines marqués par une responsabilité particulière envers un client ou liés à la sécurité de l'Etat. C'était une base commode pour créer, avant tout, des entreprises de biens (commerciales) ou de services. Grâce à cela, les équipes directrices des entreprises nationales ont pu créer des sociétés privées gravitant autour des entreprises d'État en profitant du patrimoine et des salariés de celles-ci. Ces sociétés parasitaient en quelque sorte ces entreprises et interceptaient une grande partie du surplus dégagé car elles étaient positionnées sur les fonctions commerciales. Elles ne supportaient pas la charge d'un patrimoine désuet, contrairement aux entreprises publiques, ni d'impôts élevés ou de prestations sociales. Par ailleurs, elles exploitaient leur réseau de liaisons, ce qui leur permettait d'agir de manière rapide et efficace et de résoudre des problèmes insurmontables pour les grandes entreprises d'origine, bureaucratisées et contrôlées à l'excès. Les nombreuses lacunes juridiques et la mise à profit de leur position, toujours forte, dans les entreprises par la nomenklatura du parti et de l'Etat a permis que ces sociétés interceptent une grande partie du bénéfice généré et du capital immobilisé.

Dans un tel contexte, les salariés des entreprises et les représentations des salariés (conseils des travailleurs et Solidarité revenant sur la scène publique) ont été, devant ces faits, scandalisés. Au second semestre 1989 et début 1990, de nombreux articles de presse et débats politiques ont critiqué ces pratiques. En même temps, aussi bien les anciennes élites politiques qu'une partie des nouvelles en niaient l'existence ou bien les considéraient comme un phénomène souhaitable dans l'optique des mutations en cours pour une économie de marché. Ces sociétés prouvaient la rapide capacité d'adaptation de l'appareil de l'ancien État communiste à la logique et aux conditions de fonctionnement d'une économie du marché en Pologne. Les combattre aurait été, pour les néo-libéraux au pouvoir, un signal d'inconséquence, de recherche de critères autres que ceux du marché (moraux ?, politiques ?) d'appréciation des entités économiques. Avec le temps, la voie d'innovation ouverte par la nomenklatura commença à être également pratiquée par les milieux liés à la nouvelle classe au pouvoir et par les syndicats eux-mêmes. En effet, on avait donné à ces derniers la possibilité (surtout dans les grandes entreprises d'État : mines, fonderies, centrales électriques) de créer des entités économiques propres, dont l'activité principale consistait à servir d'intermédiaire entre ces grandes entreprises et le monde extérieur.

Actuellement, l'appropriation par la nomenklatura est surtout un terme utilisé par les partis d'extrême-droite, qui se situent dans le « camp patriotique et indépendantiste », pour leurs programmes et leurs slogans, et par la plupart des militants de Solidarité. Ils attaquent avant tout l'institution du portefeuille du manager (les membres de la direction de l'entreprise d'État ont le droit d'acheter, à des conditions privilégiées, des actions – représentant un maximum de 5 % – de l'entreprise en cours de privatisation).

La privatisation par les travailleurs (actionnariat des salariés)

La loi sur la privatisation des entreprises d'État a permis aux salariés de participer à la propriété de deux manières. L'entreprise peut être transmise par crédit-bail de son patrimoine à la société reprise par les salariés, appelée « société des travailleurs » (des formes hybrides sont également possibles le Trésor public crée, avec la société des travailleurs, une SA ou une SARL). Les salariés peuvent également acheter, à des conditions privilégiées, en tant que personnes physiques, un maximum de 10 % d'actions ou de parts de l'entreprise privatisée (cela concerne la privatisation par la vente de participations majoritaires dans l'entreprise à un investisseur « stratégique » ou encore leur vente par voie d'offre publique à la Bourse). Ce sont les syndicats, principalement Solidarité et les structures d'autogestion des salariés, actives et dynamiques à cette époque, qui ont forcé le gouvernement d'alors à adopter ces deux solutions. Il s'agissait en quelque sorte du prix à payer pour que les salariés des entreprises nationales autorisent le programme de restructuration et de privatisation de l'industrie, très douloureux pour eux.

Dans la première période des transformations, la naissance des « sociétés de travailleurs » était très mal vue par les milieux gouvernementaux comme l'atteste la longueur des négociations avec les « sociétés de travailleurs » qui voulaient instaurer un contrat de privatisation ainsi que les conditions de remboursement, très dures, du crédit-bail pour le patrimoine défini dans le contrat. D'autres formes de privatisations avaient la faveur du gouvernement. La situation a commencé à changer à partir des négociations sur le Pacte sur l'entreprise d'État en transformation et après la venue au pouvoir de la coalition des partis postcommunistes. En effet, cette forme de privatisation est devenue de plus en plus populaire parmi les salariés des entreprises industrielles, du bâtiment et du commerce. Et, du reste, les managers y trouvaient leur intérêt : ils possèdent parfois, actuellement, d'importantes participations dans ces sociétés.

La loi sur la commercialisation et la privatisation de 1995, refusée suite au veto du président Lech Walesa, comportait des solutions financières qui facilitaient ce type de privatisation, ce qui montre bien que les structures de l'Etat commençaient à y être favorables, cela pour deux raisons. Tout d'abord, les « sociétés de travailleurs » sont souvent le seul moyen permet-

tant de transformer rapidement une société dont l'activité et le patrimoine ne suscitent pas l'intérêt des investisseurs. Ensuite, les « sociétés de travailleurs » ont un effet positif sur le chômage puisque la plupart des salariés d'une entreprise en mutation conservent leur emploi.

De même, les syndicats soutiennent la création de « sociétés de travailleurs » en acceptant différents types de restriction des acquis sociaux, indispensables pendant la période de constitution du capital nécessaire à la création de la société et au rachat de son patrimoine.

Il est, par contre, difficile de parler des conséquences sociales résultant de la vente aux salariés de portefeuilles préférentiels d'actions de sociétés cotées en Bourse ou d'entreprises vendues à des investisseurs stratégiques. Il s'agissait seulement d'offrir une compensation, en échange de l'accord donné à la privatisation et d'un éventuel changement des conditions de travail résultant de la transformation. Pour cette raison, les syndicats ont tenté, et tentent toujours, d'accroître ce portefeuille d'actions devant, selon la loi, être attribué aux salariés (avec un plafond de 20 %) et de garantir une représentation permanente des salariés au sein du conseil de surveillance, de la direction des sociétés unipersonnelles du Trésor public et des sociétés nées après la vente de ces sociétés par l'Etat. C'est devenu un instrument utilisé pour défendre la position des syndicats dans l'entreprise transformée ; les propriétaires et les administrateurs d'entreprises privatisées sont obligés de traiter avec les représentations des salariés comme avec un partenaire qui compte.

La privatisation par le capital et le Pacte sur l'entreprise d'État en transformation

Cette notion désigne la privatisation d'une entreprise nationale par sa vente directe à un investisseur stratégique (dans la plupart des cas, il s'agit d'une autre société, par exemple un consortium étranger : Pepsico Inc., Fiat) ou bien sa vente par offre publique à la Bourse. Depuis le début des transformations et jusqu'à ce jour, l'équipe néo-libérale considère ce genre de privatisation comme la meilleure voie pour transformer les entreprises d'État car il suppose un afflux de capitaux dans la société et, par conséquent, des investissements, une modernisation et une augmentation du potentiel concurrentiel de l'entreprise. Vu son rôle bénéfique dans le processus de développement, la privatisation par le capital est jugée, par le milieu des managers, comme étant la meilleure solution. L'administration de l'Etat y est favorable, d'autant que le budget public en tire des revenus conséquents et peut ainsi réduire son déficit budgétaire, dû au coût très élevé de la sécurité sociale, ce qui lui évite de s'attaquer à la réforme du secteur médical.

Les controverses autour de cette forme de privatisation s'expliquent par les expériences négatives datant, en particulier, de 1990-92. Les axes principaux du conflit sont les suivants :

– *estimation chiffrée du patrimoine des entreprises mises en vente* : une grande partie des syndicats et de nombreux partis politiques (de gauche comme de droite) ont attaqué et attaquent toujours cette forme de privatisation qui « braderait » le patrimoine national.

Actuellement, les milieux politiques opposés à cette forme de privatisation appartiennent au Parti paysan, membre de la coalition gouvernementale, à la mouvance de « droite » du camp patriotique et indépendantiste (regroupé sous l'égide de l'ancien premier ministre J. Olszewski) et aux structures radicalisantes de Solidarité et de « Solidarnosc 80 ». Ils exigent que l'on impose à cette privatisation du patrimoine national des limites. Il faudrait, par exemple, établir la liste des entreprises stratégiques pour l'Etat afin qu'elles ne puissent pas être privatisées ou vendues à des étrangers. En outre, différents lobbies s'y opposent activement : ceux qui défendent leurs intérêts économiques – résultant d'une position de monopole (par exemple, le secteur des télécommunications, de l'énergie) – ou le système en place d'interdépendance de la production et des services, qui devrait être radicalement modifié (industrie du tabac).

– *risque pour les salariés d'une entreprise vendue de perdre leurs acquis sociaux.* En effet, lors de la première période de transformation, les contrats de privatisation passaient pratiquement sous silence la question des intérêts socio-économiques des salariés, ce qui avait parfois débouché sur des conséquences néfastes, telles que des licenciements massifs, des changements des conditions de travail et de salaire tout aussi douloureux.

Les réactions violentes de la base syndicale et, par conséquent, des groupes à la tête des centrales syndicales, ont abouti à des négociations entre le gouvernement et les syndicats avec, pour objet, le Pacte sur l'entreprise en transformation. Leur but était d'élaborer une formule permettant d'adoucir les conséquences de la privatisation par le capital, qui portait atteinte aux intérêts des salariés. L'évolution de la situation politique a empêché la réalisation du Pacte tel qu'il avait été négocié. Néanmoins, plusieurs de ses éléments convergeaient avec le programme économique et social des partis postcommunistes revenus au pouvoir, si bien qu'ils ont été réalisés. Cela concerne en particulier la présence dans les nouveaux contrats de privatisation d'un « paquet social », à savoir d'un ensemble de garanties du nouveau propriétaire en matière d'emploi, de création de postes pour reclassement interne, de maintien dans le poste, d'augmentation des salaires, etc.

– *suppression de la participation des salariés au processus de gestion et restriction de la défense de leurs intérêts (voire leur suppression) dans les sociétés privatisées.* Avec les transformations, les entreprises voient la dis-

parition complète de toute forme d'autogestion des salariés et l'action des syndicats s'en trouve considérablement diminuée.

Dans le cadre du Pacte sur l'entreprise d'État en transformation, le gouvernement avait fini par accorder la garantie suivante : la loi serait amendée pour que des représentants du personnel puissent participer aux organes gestionnaires de l'entreprise, nommés conformément au Code du commerce (conseil de surveillance et directoire), siégeant pendant le processus de transformation de la propriété et après celui-ci. Toutefois, cela n'a pas eu lieu car en 1995, le président Walesa bloqua la nouvelle loi sur la commercialisation et la privatisation des entreprises d'État. Aujourd'hui, l'équipe économique formée par les partis postcommunistes au pouvoir est, par principe, favorable aux solutions néo-corporatistes – dont l'esprit est également celui du Pacte – si bien qu'on a amendé le Code du travail et qu'on a voté la loi sur les relations collectives de travail. Cette loi devrait créer un cadre stable au contrat collectif du travail au sein de l'entreprise, et obliger ainsi les employeurs et les salariés à engager des négociations et à communiquer durablement. C'est là une grande chance offerte aux syndicats pour freiner la dégradation de leur position dans les relations industrielles.

De nos jours, l'Etat est favorable à un ordre néo-corporatiste en matière de nouvelles relations industrielles pour les raisons suivantes. D'une part, la résistance des salariés et des syndicats face à la réalisation de la politique de privatisation par le capital s'en trouve diminuée. D'autre part, cet ordre confère un caractère institutionnel aux négociations et à la résolution de conflits entre employeurs et salariés, ce qui permet à l'Etat de diminuer son engagement dans les conflits sociaux courants au niveau micro et méso-économique.

L'opinion des employeurs et des propriétaires à ce sujet n'est pas véritablement arrêtée. Ils reconnaissent que la privatisation par le capital est la meilleure même si, souvent, ils critiquent les projets de privatisation en cours sous prétexte qu'ils portent « préjudice » au capital polonais. Ce dernier ne dispose pas de réserve d'investissements suffisants et ne permet donc l'achat de sociétés d'État (surtout des grandes) qu'à un faible degré. La tendance suivante, qui tend à se développer, constitue une certaine réponse à cette critique. Des entreprises nationales sont vendues à des groupes de capitaux fondés par des banques commerciales, ou par des sociétés cotées en bourse déjà privatisées, ou encore par des sociétés déjà privatisées. Ce problème deviendra probablement encore plus « épineux » lorsque la transformation en fonds de retraite, d'invalidité et d'assurance maladie du patrimoine des entreprises d'État commercialisées aura commencé. Seul le processus de développement du capital polonais peut résoudre ce problème.

Par contre, en ce qui concerne les conséquences du Pacte, différents groupes d'intérêt et des associations d'entrepreneurs, tout en adoptant une

attitude critique, se montrent modérés. Ils reconnaissent sans doute qu'il vaut mieux disposer de mécanismes précis de régulation des relations industrielles que de laisser une situation évoluer spontanément ce qui a, plus d'une fois, eut des conséquences destructrices.

La « commercialisation » des entreprises d'État

Ce terme se réfère à la transformation structurelle d'entreprises d'État en entreprises privées. La commercialisation a été possible grâce à la modification du Code du commerce de 1934, suite à la loi de septembre 1981 sur les entreprises d'État. En pratique, l'entreprise adopte une organisation interne adaptée à l'économie de marché. Ses organes sont l'assemblée des associés, le conseil de surveillance et le directoire et son seul objectif, légalement reconnu, est de dégager des bénéfices. Les entreprises commercialisées deviennent des sociétés unipersonnelles du Trésor public. Les buts poursuivis par une telle transformation sont les suivants : rationaliser la gestion de l'entreprise pour instaurer un cadre décisionnel clair et des principes de responsabilité, éliminer, en matière de gestion opérationnelle et stratégique, les structures consultatives trop lourdes avec les partenaires sociaux, briser ou, du moins, entraver les mécanismes d'influence des structures de l'Etat sur les décisions administratives, redonner une véritable valeur au patrimoine de l'entreprise et éliminer de l'entreprise ses fonctions annexes non économiques (cela concerne entre autres les biens utilisés à la réalisation d'avantages sociaux : écoles professionnelles, cantines, maisons de vacances, équipements sportifs). En principe, cette commercialisation devait être une étape préalable à une privatisation complète.

Le concept de « commercialisation » est déjà ancien. En 1988, le vice-premier ministre de l'époque, Z. Sadowski, l'avait présenté comme étant nécessaire à la réforme de l'économie (il faisait partie du projet de la « seconde étape » de la réforme proposée par le gouvernement Rakowski). À ce jour, beaucoup pensent qu'il est impossible de transformer l'économie polonaise en économie de marché et de privatiser la plupart des biens de l'Etat sans commercialiser les entreprises nationales. La loi de 1995 a rencontré une opposition motivée par différentes raisons. Tout d'abord, les néo-libéraux ont refusé qu'une entreprise d'État soit commercialisée dans un but autre que la privatisation. Car sinon, l'Etat aurait pu commercialiser ses entreprises tout en les conservant sous sa coupe en tant que structure pleinement compétitive. On aurait alors assisté à la naissance d'entreprises publiques dont le but n'aurait pas été d'assurer un service public mais, tout simplement, de dégager des bénéfices. Il s'en suivit de nombreuses réserves sur le risque de pratiques monopolistes et la tentation d'une ingérence abusive de l'Etat dans les mécanismes de la concurrence sur le marché.

Par ailleurs, les hommes d'affaires et les partisans du libéralisme formulaient le reproche suivant, plus grave à leurs yeux. La commercialisation n'était qu'une nouvelle étape de l'*appropriation par la nomenklatura* car elle renforçait la position de cette nomenklatura dans l'entreprise et autorisait cette dernière à intercepter, d'une manière désormais légale, une partie du patrimoine national lors de la privatisation au sens propre (par le paquet du manager). Ces arguments ont été relevés avec une insistance particulière par Solidarité. L'OPZZ défendait de son côté la commercialisation. Grâce à sa position au Parlement et vu la coalition gouvernementale OPZZ-SLD, il pouvait obtenir que la participation des salariés au paquet d'actions des sociétés privatisées augmente (10 % gratuites et 10 % à prix préférentiel) de même que la participation de la représentation syndicale dans les organes des sociétés du Trésor public. Au cours de la campagne pour l'élection présidentielle, on a fortement opposé la commercialisation à l'*appropriation de masse des citoyens*.

La « commercialisation » semble, en effet, une étape nécessaire sur la voie des privatisations. Cependant, les auteurs des programmes des privatisations datant de la première période des transformations continuent à en appeler au gouvernement et au parlement pour qu'ils réalisent une vente directe, à savoir qu'ils offrent aux investisseurs des sociétés non transformées. L'expérience de ces dernières années indique toutefois que les sociétés du Trésor public qui fonctionnent depuis maintenant deux ou trois ans (voire même cinq ans), dans un cadre purement commercial, sont mieux préparées à être privatisées. Elles bénéficient de meilleurs atouts pour leur développement et leur valeur sur le marché est plus élevée. En outre, leurs salariés sont mieux adaptés aux nouvelles exigences qu'impose une société privée. La « commercialisation » est donc inévitable même si diverses modifications sont à prévoir dans le futur, en raison des conflits pouvant surgir entre les différents partenaires en matière d'intérêts sociaux, économiques et politiques.

Le programme de privatisation de masse

À présent, nous allons voir la privatisation qui touche environ 8 % du patrimoine national par la commercialisation de plus de 400 entreprises d'État et par le transfert de leur participation vers l'un des 15 Fonds nationaux d'investissement ou FNI (il s'agit d'une sorte de fonds fiduciaire chargé de gérer des sociétés et des portefeuilles d'action) [25]. Moyennant un paiement symbolique (un dixième du salaire mensuel minimum), les citoyens

25. NdT : la privatisation de masse a été adoptée par la Diète par la loi du 30 avril 1993. L'ensemble de la population polonaise est invitée à acquérir des actions à des prix préférentiels. C'est ce qu'on a appelé la privatisation populaire. Ce programme demandait à des managers étrangers d'être membres des conseils de surveillance des FNI.

reçoivent un bon de participation qu'ils pourront échanger, au bout de 2 ans, contre des actions du FNI (ces actions seront alors cotées en Bourse). Ils pourront ensuite acheter, avec ces actions, des actions de sociétés appartenant au FNI lorsque celles-ci seront transformées en sociétés par actions et insérées dans le circuit de l'économie de marché. Soulignons que les entreprises sont parfaitement libres de participer ou non au programme de privatisation de masse ou à tout autre type de privatisation. Elles y sont encouragées car l'accès au marché des crédits préférentiels leur est facilité, des experts en gestion leur offrent des conseils, ils peuvent être en contact avec des consultants étrangers et bénéficient d'allégements et d'encouragements.

Dans le cadre de ce programme, tout citoyen polonais majeur demeurant en Pologne peut acheter un bon (environ 7 millions de titres ont été achetés en 5 mois, ce qui prouve que la participation est effectivement générale). Le montant du patrimoine privatisé est, par contre, relativement faible. Il a été largement tronqué par rapport au projet initial, pour les raisons suivantes

- la participation à la propriété est « abstraite ». Elle est indirecte, s'exprimant par des titres, et n'assure pas au citoyen un pouvoir réel sur la société dont il possède un bon de participation. Par ailleurs, la valeur d'un bon est si faible qu'il confère un droit illusoire sur une portion du patrimoine national. Cette opinion est avant tout celle de l'extrême-gauche, de l'extrême-droite et des militants de Solidarité. Ces derniers affirment, en effet, que l'unique conséquence de ce programme est un élargissement du pouvoir de la nomenklatura qui s'est, en réalité, emparée des FNI et des sociétés gérées par ces FNI.

– le programme est risqué car sa réussite et, par la même, les bénéfices éventuels d'un citoyen isolé, dépendent du succès éventuel, relatif ou franc, de la privatisation des sociétés comprises dans le programme. L'augmentation de la valeur des participations dans l'entreprises n'est possible qu'en cas de bonne gestion des FNI. Et, en outre, des garanties suffisantes n'ont pas été apportées et les gestionnaires des FNI ne sont, par conséquent, pas incités à s'investir dans les sociétés qu'ils gèrent.

– le programme n'exclut pas la possibilité qu'une importante partie du patrimoine national ne passe sous le contrôle de personnes ou de groupes dont la fortune serait d'origine criminelle (blanchiment de l'argent sale) ou dont les intérêts seraient opposés à ceux de l'économie polonaise.

Si le programme de privatisation de masse rencontre des problèmes, c'est parce que, dans la conscience d'une grande partie de la société civile, ce terme n'est pas chargé d'un sens économique mais éthique. La privatisation de masse devait permettre d'apaiser le sentiment d'injustice des Polonais en leur restituant la richesse créée pendant la période communiste. De telles attentes étaient renforcées par l'exemple de la Tchécoslovaquie où le premier Ministre de la République tchèque, Vaclav Klaus, avait gagné les

élections grâce à une privatisation de masse qu'il avait réalisée en distribuant des « coupons ». Cependant, le programme polonais de FNI est principalement conçu pour créer des mécanismes stimulant le développement des sociétés ainsi privatisées. C'est seulement lors d'une étape ultérieure que les citoyens devraient en retirer des bénéfices financiers. Ce programme prend davantage en compte l'intérêt de l'économie nationale que celui des citoyens.

L'appropriation de masse

Cette conception de la privatisation de l'économie polonaise fait concurrence aux conceptions instaurées depuis 1989. Elle doit permettre de distribuer la totalité des avoirs du Trésor public (les entreprises mais également les biens immobiliers et mobiliers des organes de l'Etat, les créances et les participations financières du Trésor public). Il s'agit de recenser l'ensemble des avoirs du Trésor public, d'en déterminer la valeur et de donner à chaque citoyen des bons de privatisation équivalant à une part individuelle dans la somme globale constituant la valeur du patrimoine national. Les Polonais doivent pouvoir se servir de ces titres de différentes manières, par exemple en achetant des actions d'une entreprise en cours de privatisation, lors d'offres publiques, ou encore en achetant de la terre, une maison, un logement du Trésor public ou d'une coopérative de logement, etc. En raison du flou juridique existant et de l'absence de garanties financières, les modalités permettant d'échanger ces bons contre de l'argent ne sont pas claires. Il est difficile d'imaginer comment obliger, par exemple, une coopérative de logement à vendre un appartement contre un bon dépourvu de garantie financière. Pour beaucoup, l'appropriation de masse n'est qu'un « conte », une « chimère », une « utopie ». Les néo-libéraux n'hésitent pas à parler de « bolchevisme économique ». En réalité, cette conception n'est pas claire et il est difficile d'imaginer sa mise en pratique. Qui plus est, il semble difficile d'y voir un aspect positif pour l'économie elle-même. Le plus grand mérite de l'appropriation de masse est de satisfaire le mythe de la justice historique.

Cette conception est promue depuis plusieurs années par les forces liées au camp de l'ancien Premier ministre, J. Olszewski. Lech Walesa l'avait incluse dans le programme de ses campagnes électorales de 1990 et 1995. S'appuyant sur les conclusions de Solidarité, Walesa, encore président de la République, décida donc un référendum national qui eut lieu le 18 février 1996. Les partisans de cette conception essuyèrent un échec. Comme la participation au vote avait à peine dépassé la barre des 30 %, le résultat fut déclaré nul, conformément à la loi. Les forces de droite, Solidarité et une grande partie du Parti paysan sont attachées à l'appropriation de masse en raison de la perte du soutien social résultant d'une amélioration progressive

de la situation économique. Il s'agit pour eux de faire face à la lente évolution des mentalités qui se fait jour, au moment où le processus de privatisation des sociétés se porte mieux, où le nombre des scandales a tendance à baisser et où un important système d'encouragements matériels incite les salariés à participer. L'appropriation de masse est une offre concurrentielle qui s'inscrit dans une logique populiste et démagogique.

Pour conclure cette dernière partie de nos réflexions, nous ferons remarquer que, dans le processus de transformation de la propriété, la participation aux relations industrielles des partenaires subit, ces dernières années, une nette évolution vers une amélioration de la coopération qui s'accompagne de garanties institutionnelles pour satisfaire les intérêts de toutes les parties. Ces questions font de moins en moins souvent l'objet de luttes politiques et les contacts se déroulent par conséquent d'une manière plus rationnelle. Malheureusement, les conditions ne sont pas encore réunies pour séparer pleinement ces deux sphères, comme nous avons pu le constater à l'occasion du référendum sur l'appropriation. Les conceptions de privatisation qui ne se réfèrent pas aux réalités concrètes de l'économie polonaise et qui n'en servent pas les intérêts ne peuvent pas voir le jour. Les acteurs de la scène polonaise des relations industrielles réfléchissent de plus en plus en terme d'économie de marché moderne.

Références bibliographiques

Czarny E., Czarny B. (1991) *From the Plan to the Market. The Polish Experience*, Friedrich Ebert Fundation in Poland, Warsow.

Dzwonczyk J. (1995), « Le fonctionnement et développement des organisations d'employeurs et d'entrepreneurs », in *La naissance d'institutions démocratiques. Analyse du système de représentation des intérêts**, Cracovie, dirigé par Hausner J.

Gaciarz B. (1993) *L'autogestion des travailleurs dans le processus de transformation de l'économie polonaise. (Expériences et avenir) **, Cracovie, texte dactylographié.

Gaciarz B. (1995) *Le conseil d'autogestion des travailleurs dans une économie moderne **, Varsovie, Fondation « Travail polonais ».

Gesicka G. (1988) « Les syndicats post-Solidarité ou les « nouveaux » syndicats », in *La Pologne en temps de crise*, Paris, réd. Adamski W., Pankόw W., Rychard A., Saisaulieu R., Méridiens Kliucksieck.

Jakubowicz Sz. (1989), *Les conseils indépendants d'autogestion des travailleurs **, Varsovie, Editions UW.

Kloc K. (1992), *Histoire de l'autogestion ouvrière dans la République populaire de Pologne *, 1944-1989,* Varsovie, Editions de l'École supérieure de commerce (SGH).

Kowalik T. (1994), *Poland's Shock Therapy and its Implications.* Varsovie, texte dactylographié.

Kuczynski W. (1995), « En passant par la crise jusqu'au marché libre » *, quotidien *Rzeczpospolita* du 27-28 mai.

Kulpinska J., Borkowska S., Buchner-Jezierska A., Urbaniak B. (1995), « Les relations du travail en Pologne », in *Les relations collectives de travail dans le processus de transformation **, Varsovie, Editions de l'Institut de philosophie et de sociologie de l'Académie polonaise des sciences (IFiS-PAN), dirigé par Moerel H.

Kurczewski J., Jakubowska-Branicka (1994), *Le business et la classe moyenne **, Varsovie.

Madej Z. (1995), « Beaucoup chez les petits » *, quotidien *Polityka*, n° 8 (34).

Osiatynski J., Pankόw W., Federowicz M. (1985*), Self-Management in the Polish Economy, 1981-85*, Università degli studi di Bologna.

Pankόw J. (1983), *Le problème des négociations dans les relations entre les syndicats, l'administration de l'Etat et de l'économie **, Varsovie, par IOZiDK.

Pankόw W. (1982), « L'été polonais. Un système de pouvoir en crise *», Revue française de sociologie*, XXIV.

Pankόw W. (1987), « The Solidarity Movement, Management and the Political System in Poland », in *Crisis and Transition. Polish Society in the 1980's,* Oxford, Ed. by Koralowicz J., Bialecki J., Watson M., BERG.

Pankόw W. (1990), « The Sources of Industrial Conflicts in Post-War Poland », in *National Survival in Dependent Societies. Social Change in Canada and Poland,* Ottawa (Canada), by Breton R., Houle G., Caldwell G., Mokrzycki E., Wnul-Lipinski E., Carleron University Press.

Pankόw W. (1993), *Work Institutions in Transformation. The Case of Poland 1990-92,* Varsovie, Friedricht Ebert Fundation in Poland.

Pankόw W., Gaciarz B. (1994), « Towards New Models of Employee Interest Articulation », Cracovie, *Journal of Transforming Economies and Societies,* n° 2, UCEMET.

Swiatkowski A. (1994), « Une nouvelle vision de l'ordre social dans les rapportss du travail », in *Analyses du système de représentation des intérêts (tome 2). Du corporatisme socialiste à... ? *,* Varsovie, dirigé par Hausner J. et Marciniak P. , Fondation « Travail polonais ».

Touraine A. et alii (1982), *Solidarité. Analyse d'un mouvement social. Pologne.* 1980-81. Paris, Editions Fayard.

Collectif (1995), *Les relations collectives de travail dans le processus de transformation *,* Varsovie, dirigé par H. Moerel, IFiS-PAN.

Zycie Gospodarcze (1995), « Vie économique », *Caractère durable et équilibré,* N° 28.

* Traduits du polonais, sous toute réserve.

Les relations du travail en Hongrie

Csaba Mako, Agnès Simonyi *

A la fin des années 1980 et au début des années 1990, des dées illusoires se sont largement répandues en Europe de l'Est et en Europe centrale quant à l'avenir des relations du travail, et quant au rôle nouveau qui serait réservé aux salariés et aux associations de défense de leurs intérêts. Le contexte international et les conditions économiques et sociales dans lesquelles se sont déroulés les processus de transformation de la société dans ces pays ont donné aux événements une tournure différente. Le nouveau cadre institutionnel des relations du travail et de la coopération sociale a pris des formes inattendues dans le contexte d'une transformation politique, économique et sociale plus profonde.

Les spécialistes de sciences sociales, les hommes politiques et les syndicalistes cherchent aujourd'hui à comprendre la logique véritable de la transformation de la société, ainsi que les motivations et les intentions des partenaires sociaux qui y ont pris part. Le contexte économique et social particulier du processus de transformation de la société dans chaque pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale d'une part, les formes que prennent les relations du travail d'autre part déploient un riche éventail. Il reflète à la fois les stratégies et les pratiques très différentes qui président à l'établissement du cadre institutionnel ; il est aussi redevable des traditions existantes, à l'échelon national et local, dans le domaine de la représentation et de la participation des salariés. Les experts, comme les partenaires sociaux et les hommes politiques s'accordent pour dire que la création d'un système auto-

nstitut de recherche sur les conflits sociaux, Académie hongroise des sciences ; et Départeent de politique sociale, université Eotvos Lorand, Budapest.
ne première version de cette contribution, rédigée en anglais, a été traduite par l'associa« Partenariat, langues et language ». Elle a ensuite été modifiée par ses auteurs. La sion française définitive, avec ses titres et intertitres, a été établie par Christian Dufour.

nome de relations du travail est, au plan institutionnel, le principal résultat du processus de transformation politique entamé depuis 1989, dans le domaine de l'emploi et des relations du travail.

En théorie un système autonome de relations du travail (Hethy, 1992) comprend les quatre caractéristiques institutionnelles suivantes – chacune d'elles étant dotée d'un poids politique et social particulier.

– Un système de négociations tripartites au niveau national : En Hongrie, le Conseil national de rapprochement des intérêts, CNRI, est créé dès 1988.

– Un système de négociations collectives entre des partenaires autonomes. Le système hongrois antérieur d'accords d'entreprise, malgré qu'il assure un certain niveau de consensus entre les directions et les travailleurs, ne saurait être assimilé à une forme de négociation collective, étant donné le manque d'autonomie des partenaires, ni les uns ni les autres ne jouissant d'un statut indépendant.

– L'apparition de l'action collective chez les travailleurs. Elle n'existait pas avant 1989-90 dans les pays d'Europe centrale et orientale, à l'exception de la Pologne et de la Hongrie.

– La participation des travailleurs. Elle a pris différentes formes dans cette région du monde. L'une d'elles fut un système de délégués syndicaux – comme dans l'ex-Union Soviétique. On trouve une deuxième forme avec la soi-disant « participation directe » dans la gestion ; on la reconnaît dans le système d'autogestion de l'ex-Yougoslavie, ou à travers les conseils d'entreprise établis en Hongrie et en Pologne au milieu des années 1980 et qui ont fonctionné jusqu'à la transformation de 1989/90. Une troisième forme – « la participation centrée sur le travail » – reposait sur l'autonomie accrue des travailleurs et des équipes qu'ils formaient au sein des structures de travail ; ces équipes étaient considérées comme des acteurs indépendants sur les marchés du travail internes des entreprises ; en Hongrie c'était les Associations Economiques du Travail – VGMK – et en Bulgarie les Brigades autonomes de travail. Evidemment, ces trois formes de participation des travailleurs pouvaient aussi coexister et produire ainsi des arrangements particuliers.

Chacune de ces quatre composantes institutionnelles des relations du travail a sa propre logique et ses propres traditions. Le fonctionnement de l'une influence le fonctionnement des trois autres. A certains moments, l'une d'entre elles se substitue aux autres. Ou encore elles échangent leurs rôles. Par exemple, l'expérience déjà consistante en matière de négociations tripartites a fourni des normes pour les accords d'entreprise, là où le système de négociations collectives n'était pas suffisamment bien établi. De même la participation directe des travailleurs à la gestion des entreprises a pu remplacer en partie la pratique encore mal assurée de l'action collective.

Dans un système autonome de relations professionnelles, ces éléments ont chacun leur propre dimension politique, juridique et économique. Les négociations au niveau national incluent des mécanismes qui assurent le lien entre relations du travail et processus de décision politique : le gouvernement, les syndicats, les organisations patronales et les fédérations syndicales y participent. Les structures économiques et sociales qui sous-tendent les règles de fonctionnement des différents marchés se retrouvent dans le système de négociations collectives ; la législation portant sur la négociation collective et les conflits du travail inscrit le système de relations professionnelles dans les attributions des instances judiciaires nationales.

Quant à la participation, c'est un domaine dans lequel l'action individuelle aussi bien que collective, l'intérêt économique aussi bien que l'épanouissement personnel sont étroitement liés. Cette composante institutionnelle du système de relations professionnelles, en apparence la moins conflictuelle de toutes, couvre un type de situation où les salariés réagissent aux innovations qui ont cours dans leur branche, dans les domaines de la technologie, de l'organisation du travail, de la finance ou dans celui du marché du travail. Dans ce cas, les modes habituels de coopération sur le lieu de travail sont redéfinis en permanence pour tenir compte des expériences individuelles et collectives. En pesant sur le processus de prise de décision, en résolvant des problèmes techniques ou d'organisation, en agissant sur les relations humaines et en exprimant les intérêts qui sont les leurs en coordination ou en confrontation avec d'autres, les gens construisent leur vie au travail. Mais ils créent aussi les conditions fondamentales de la reproduction sociale, économique et culturelle.

En Hongrie, les réformes économiques qui ont été faites au cours des dernières décennies, ont réussi dans la mesure où cela été pris en compte. La transformation de la société qui a cours actuellement ne saurait ignorer le réseau complexe de relations qui existe entre tous ces microcosmes.

Toile de fond historique et sociologique de la transformation des relations du travail

Après la Seconde Guerre mondiale, on peut distinguer trois périodes dans le développement du système hongrois de relations du travail. Elles sont étroitement liées aux évolutions politiques économiques et sociales qui ont eu cours tant dans le pays qu'à l'extérieur.

Dans une période « initiale » les relations professionnelles sont caractérisées par le monolithisme et la subordination ; elle dure jusqu'au milieu des années 1960. Dans une deuxième période ce système décline ; on peut la faire commencer en 1968, avec le début des réformes économiques en Hongrie, et la prolonger jusqu'à la fin des années 1980. La troisième période débute un peu avant les changements politiques intervenus à partir de 1988 ;

elle voit la montée en puissance d'un système autonome de relations du travail.

Première période : de 1945 au milieu des années 1960

La première période, de 1945 au milieu des années 1960, est celle de l'uniformisation des relations professionnelles en Europe de l'Est et en Europe centrale, conformément au modèle soviétique. Dans le contexte politique, économique et social d'Etats monolithiques, plus ou moins totalitaires, d'économies centralisées fondées sur la propriété collective et la planification bureaucratique, il n'y a pas place pour des structures politiques et sociales autonomes, indépendantes des partis communistes. En Hongrie comme ailleurs, le système des relations professionnelles est subordonné au pouvoir du parti. Le modèle que nous décrivons comme unidimensionnel ou monolithique est mis en place plus précisément à partir de 1949.

Le principe central de ce système contraste avec ceux qui gouvernent les relations du travail dans les pays capitalistes occidentaux : au lieu de chercher à résoudre les conflits liés à l'emploi, aux revenus et aux conditions de travail, l'objectif est de contrôler les conflits sociaux. Grâce à tout un ensemble d'outils et de méthodes, le système politique monolithique s'assure un monopole dans le champ économique ainsi que dans les domaines culturel, idéologique et naturellement politique, dans le but de contrôler et d'étouffer les conflits liés à la redistribution entre les différents groupes socioprofessionnels.

Le monopole économique est avant tout fondé sur la nationalisation (« socialisation » selon la terminologie de l'époque) presque complète des biens privés et communautaires dans les secteurs industriel, tertiaire et agricole de l'économie hongroise. L'Etat exerce son droit de propriété à travers le système bien connu de la planification et par une structure organisationnelle caractérisée par une extrême centralisation et une extrême concentration des entreprises. Le tableau ci-dessous illustre le degré de centralisation de l'économie hongroise par rapport à un échantillon d'entreprises capitalistes dans le secteur manufacturier.

Le monopole économique du pouvoir politique monolithique, destiné à remplacer totalement les forces du marché, et l'autorégulation du marché par une réglementation bureaucratique sont parachevés par le monopole politico-idéologique du parti communiste. Les organes de l'Etat et du gouvernement sont subordonnés au parti, d'où le terme « Etat-Parti » utilisé par les politologues dans les années 1980. En théorie, l'homogénéité de la propriété d'Etat (« socialiste ») et le système de redistribution bureaucratique de planification centralisée ne laissent aucune place à des conflits d'intérêts. Les hauts fonctionnaires, les dirigeants des entreprises publiques et les responsables syndicaux, tous obligés de « l'Etat-Parti », s'emploient à mettre en

Dimensions des entreprises du secteur manufacturier dans les années 70

	Echatillon d'entreprises capitalistes	Hongrie
Nombre moyen de salariés par entreprise	186	30
% des salariés travaillant dans des entreprises		
De 10 à 100 personnes	14 %	35 %
De 101 à 500 personnes	26 %	33 %
De 501 à 1 000	19 %	13 %
De plus de 1 000 personnes	41 %	19 %

N.B. : Ces chiffres sont des moyennes portant sur plusieurs années entre 1970 et 1979. Les économies capitalistes représentées dans l'échantillon sont l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, le Japon et la Suède. J. Kornai, « Le processus de réforme en Hongrie, » in Nee V. et Strak D. *Refondre les institutions économiques du socialisme : la Chine et l'Europe de l'Est.* (Stanford : Stanford University Press, 1989), p. 47.

œuvre le plan et à atteindre le niveau prévu de ses différents indicateurs. Ils exécutent les décisions et obéissent aux résolutions de la même force politique. Leurs intérêts sont censés se confondre avec ceux que le plan et les décisions du parti mettent en avant.

Dans ce système unidimensionnel, monolithique, de relations professionnelles, le rôle des syndicats est en grande partie confiné à une fonction de légitimation. Ils doivent mobiliser les travailleurs en vue d'atteindre ou de dépasser les objectifs du plan et contribuer en cela au développement économique et social du nouveau système. L'absence totale d'autonomie des syndicats se manifeste dans leur rôle bien connu de courroies de transmission. Dans ce système unidimensionnel de relations du travail, le seul partenaire social actif est le parti communiste. Il essaie de régir la société en s'appuyant sur les structures mises en place dans le cadre de son monopole économique, politique et idéologique. Il a pour objectif de contrôler et de rendre homogènes les différentes valeurs et les différents modes de comportement qui ont cours dans la société. Selon l'idéologie marxiste dominante, la société socialiste et, évidemment, les entreprises socialistes sont exemptes de conflits d'intérêts. Dans l'éventualité de tensions sociales ou de comportements déviants, le diagnostic officiel fait toujours état de causes individuelles ou idéologiques pour expliquer les problèmes (conscience politique insuffisante, faible niveau d'instruction, influence du capitalisme, etc.). Pour encourager les travailleurs à bien travailler, et afin de dépasser les directives du plan, les dirigeants politiques du pays usent de sanctions administratives, sous la forme principale d'une soi-disant « campagne de mise au pas de la main-d'œuvre », sans grand succès (Mako et Gyekiczki, 1988, pp. 83-99).

Quelles sont les principales caractéristiques de ce système de relations professionnelles monolithique de la première période de l'après-Deuxième Guerre mondiale ?

– Le droit du travail est subordonné aux objectifs de production et à l'industrialisation forcée. Dans les années 1950, le développement de la Hongrie repose, à défaut de capital, sur une utilisation massive de la main-d'œuvre. Le « droit au travail » inclue l'obligation d'avoir un emploi ; le chômage est défini comme « vagabondage » pouvant être réprimé par les forces de l'ordre. Les objectifs de production peuvent justifier toutes les décisions du parti ou des directions d'entreprise concernant les salaires, les conditions de travail, l'organisation, le temps de travail, etc.

– La politique salariale est centralisée ; les bénéfices sociaux, ainsi que l'infrastructure médicale des entreprises et les œuvres sociales, sont également régis par les décisions du parti.

– Les intérêts des salariés appartenant à différents niveaux hiérarchiques ou à différents groupes professionnels ne sont pas reconnus en tant que tels. Le parti est censé représenter tout simplement « l'intérêt du peuple ».

– Les partenaires sociaux n'ont pas de pouvoir de décision autonome. Les syndicats sont « étatisés », subordonnés au parti et à l'administration, tandis que les employeurs et les dirigeants d'entreprise sont eux aussi dépendants du même « Etat-Parti ». Le paradoxe, dans ce modèle monolithique, est que les administrateurs et les cadres dirigeants des entreprises, des coopératives et des autres institutions publiques appartiennent aux mêmes syndicats que leurs salariés. En outre, les responsables des syndicats au niveau de l'entreprise sont subordonnés à l'employeur, tandis que les responsables des syndicats au niveau national sont membres des organes centraux du parti et qu'ils sont donc soumis à la « discipline du parti ».

– Avec presque 100 % d'adhésions dans toutes les catégories de salariés, « de l'administrateur à l'huissier », les syndicats de branche font partie intégrante d'une structure unifiée, chapeautée par un Conseil national. Jusqu'aux années 1980, le président de ce Conseil est élu parmi les huit à douze membres de l'organe le plus important du parti, le Comité politique.

– Une spécificité du syndicalisme de cette période en Hongrie (comme dans les autres pays de l'Europe de l'Est) est la gestion de l'infrastructure sociale des entreprises. Les maisons de vacances, les crèches, les centres sportifs et culturels sont gérés par les syndicats d'entreprise et de branche. Ces « œuvres sociales » bénéficient à un public plus large que les seuls membres du syndicat, à savoir tous les salariés de l'entreprise ou du secteur. Des régions entières, des villes ou des circonscriptions plus petites, utilisent les crèches et garderies, les centres sportifs et culturels gérés par les syndicats. Dans certaines régions ou villes hongroises, où tous les emplois étaient offerts par une seule entreprise ou par un petit groupe d'entreprises, toutes

les activités sociales, culturelles et sportives de la population sont souvent presque exclusivement assurées par cette infrastructure syndicale. Le système national de sécurité sociale lui-même (santé, retraites) est géré par un énorme appareil bureaucratique centralisé dépendant du Conseil des syndicats.

Le caractère monolithique du système de relations professionnelles a des conséquences très graves, d'ordre social, économique et organisationnel. Des tensions et des conflits sociaux dans les entreprises ou les différentes organisations restent cachés et donc inconnus des organes centraux en l'absence de réelle représentation des intérêts des salariés. Aussi les directions d'entreprise et la bureaucratie économique centralisée éprouvent-elles des difficultés à contrôler les conflits sociaux et organisationnels dans le domaine de la production. A défaut de mode de résolution institutionnalisé, les conflits qui éclatent sur les lieux de travail peuvent facilement devenir des conflits politiques de dimension nationale.

Les limites de ce type de relations professionnelles sont apparues au niveau de la production. Après une très courte période d'enthousiasme tout de suite après la Deuxième Guerre mondiale, l'autoritarisme politique et les difficultés économiques entraînent le désenchantement des masses. Les salariés refusent de s'engager, de participer, d'assumer des responsabilités. Le contrôle politique, les motivations idéologiques seules ne sont pas stimulantes. La productivité reste faible tandis que l'absentéisme augmente, dans les années 1950, en dépit de sévères campagnes disciplinaires.

Cependant, lorsqu'on analyse cette première période il faut remarquer qu'à l'arrière-plan de ces relations professionnelles rigides au niveau de l'appareil de production, une certaine forme de coopération se met en place dans les ateliers. Bien qu'il n'y ait pas de mode institutionnel de résolution des conflits, les problèmes quotidiens de production et d'organisation du travail doivent être réglés. Devant ce type de situation, le rôle social et organisationnel des chefs d'équipe et des agents de maîtrise est revalorisé. En se substituant à un système de défense des intérêts des salariés, ils deviennent responsables de l'obtention du consensus et de la coopération sur le lieu de travail. Après la prise du pouvoir par le parti communiste en 1949, et pour une longue période la sociologie reste exclue du champ des sciences sociales ; mais les premières enquêtes réalisées dans les années 1960 montrent qu'en ce qui concerne les questions salariales, les problèmes d'organisation du travail, les conditions de travail, les horaires etc., les employeurs cherchent à obtenir le soutien de leurs contremaîtres plus souvent qu'ils ne sollicitent celui des délégués syndicaux. Cette coordination informelle des intérêts des uns et des autres présente l'avantage à court terme de cacher les problèmes sociaux et organisationnels de la production aux yeux des responsables politiques de haut niveau tout en préservant un certain degré de

consensus et de coopération dans le monde du travail. Dans les ateliers, les secrétaires locaux du parti participent même aux « négociations informelles » avec la direction. En plusieurs occasions, ils défendent les intérêts des travailleurs et non les décisions de la direction du parti concernant les objectifs de production. En conséquence, les hautes sphères du parti critiquent souvent ce « comportement politique opportuniste » de leurs représentants locaux. Cependant, seuls les groupes de salariés les plus puissants, ceux qu'on appelle les groupes « noyaux », et dont l'influence vient de leur statut professionnel ou organisationnel ou encore de la branche dans laquelle ils travaillent, obtiennent des résultats positifs, des salaires et des conditions de travail acceptables, en « élaborant le consensus » de cette façon informelle. Les analystes des relations professionnelles en Hongrie trouvent ici, dans ces pratiques de la première période, les origines des mécanismes « micro-corporatistes » actuellement visibles au niveau de l'entreprise et de la « tradition » de relations sociales moins conflictuelles dans les ateliers, en dépit de relations du travail souvent tendues avec les employeurs et le gouvernement depuis les années 1990 (Hethy et Mako, 1989).

Déclin du système monolithique : de la fin des années 1960 à la fin des années 1980

Le déclin de ce système de relations professionnelles rigide et monolithique commence en Hongrie avec les évolutions sociales et politiques qui mènent aux réformes économiques de la fin des années 1960 et qui les accompagnent. Après la révolte des masses en 1956, le système monolithique du parti unique est restauré, mais de prudentes réformes sont introduites pour améliorer l'efficacité économique et augmenter le niveau de vie de la population. A partir du milieu des années 1960, ce que l'on appelle le « Nouveau Mécanisme Economique » est lancé, avec les concepts clés de libéralisation et de décentralisation de l'économie et de la société. Les partenaires sociaux des relations professionnelles dépendent toujours du parti, même si les liens sont moins autoritaires. Mais la libéralisation progressive de l'économie en vue d'instituer une économie de marché entraîne également certains changements en ce qui concerne le système de relations professionnelles. Nous distinguerons cinq directions dans ces changements.

Les directions d'entreprise deviennent plus autonomes.

Les entreprises ne sont plus soumises à une planification obligatoire au moyen d'indicateurs détaillés en « kilo et mètres » selon les produits. Les incitations économiques (c'est-à-dire les réglementations financières, salariales, la réglementation des prix et celle du commerce extérieur) sont utilisées davantage que les indicateurs administratifs, ce qui permet des choix différents dans la production. Les responsabilités des directions d'entreprise sont également plus grandes en ce qui concerne l'obtention du consensus

social et organisationnel. Ce sont les premiers pas vers la constitution des employeurs en partenaires sociaux.

L'idée qu'il peut y avoir des intérêts divergents est mieux acceptée.

Cela permet d'envisager une certaine autonomie des syndicats. Cela implique de leur part qu'ils abandonnent le rôle de courroie de transmission au profit d'un « double rôle ». Cette expression se réfère aux fonctions contradictoires des syndicats : d'un côté, ils continuent de soutenir les efforts de la direction pour parvenir aux objectifs de production, de l'autre, ils ont le devoir de représenter les intérêts de leurs membres. L'instauration (à partir de 1970) du droit de veto, comme substitut à la légalisation de la grève, est une bonne illustration de l'autonomie, réelle mais limitée, des syndicats en tant qu'associations de défense des intérêts des travailleurs. Ce droit pouvait être utilisé en cas de conflit du travail collectif ou individuel, « pour suspendre les mesures prises par l'employeur qui peuvent paraître néfastes et les soumettre pour révision à des instances supérieures du syndicat et de l'Etat. Ce droit de veto se révèle une arme efficace dans la mesure où, dans 80 à 90 % des cas, les décisions prises par les employeurs furent révisées. Toutefois, il fut utilisé avec prudence (200 à 300 recours par an) et les syndicats hongrois, de l'aveu même de leurs plus hauts dirigeants, eurent trop souvent peur de l'exercice de ce droit. » (Hethy, 1992, p. 4).

Au niveau de l'entreprise, les délégués syndicaux et leurs assemblées jouissent du droit de prendre conjointement avec la direction la plupart des décisions relatives aux conditions de travail : accords collectifs, politique salariale de l'entreprise, mise en place de programmes de motivation, fixation des salaires individuels, classification des emplois, etc. En 1976, l'assemblée des délégués syndicaux obtient, au niveau d'une entreprise donnée, un pouvoir d'influence supérieur à celui des cellules du parti présentes au sein de la même entreprise, pour ce qui concernait les décisions touchant à l'emploi. Les syndicats locaux jouissent également d'un droit à l'information sur la planification stratégique des entreprises. En outre, elles gardent la responsabilité de la distribution des « fonds sociaux » de l'entreprise et de la gestion de son infrastructure sociale.

La libéralisation du marché du travail se met en place dans les années 1960.

Le contrôle administratif de la mobilité des travailleurs cesse. La pénurie chronique de main-d'œuvre de l'économie dirigée qui s'accompagne du « chômage à l'intérieur de l'usine » d'une proportion importante des travailleurs (possibilités de gains limitées dans des emplois mal payés et souvent dans une situation de précarité interne) permet aux individus de s'adapter au système économique en exerçant l'option qui leur est donnée d'entrer ou de sortir. Parce que dans la plupart des entreprises, malgré les accords d'entreprise formels, il n'y a toujours pas de négociations collecti-

ves, le second mécanisme d'adaptation bien connu, celui qui consiste à « se faire entendre » en menant des actions collectives, n'existe pas (Hirschman, 1970).

Diversification de l'économie

D'autres éléments importants du processus de libéralisation économique influencent indirectement les mécanismes de défense des intérêts des salariés. Le développement de ce que l'on appelle la « seconde économie » [1] et le rôle croissant qu'elle joue dans l'économie du pays sont mis en évidence à partir du milieu des années 1970. A la fin de la décennie, un tiers des revenus des ménages hongrois proviennent de cette source. Ces activités, destinées aux marchés ou à l'échange naturel comme à la consommation familiale, sont extrêmement importantes dans le secteur agricole, dans celui de la construction de logements et dans les services (Gabor, Horvath, Lae et Murard, 1990).

La contractualisation interne et les conseils d'entreprise.

En ce qui concerne le processus de déréglementation de la « première économie », centralisée et planifiée, nous souhaitons insister sur deux expériences importantes

– la contractualisation interne sous la forme des « Associations économiques du travail » ;

– la création des conseils d'entreprise dans les entreprises publiques comme nouvelle forme de participation des travailleurs à la gestion.

La première de ces deux innovations a remporté plus de succès que la seconde. A partir de 1982 la possibilité de créer des « Associations économiques du travail » est un moyen pour les directions d'entreprise de faire face à la pénurie de main-d'œuvre et d'utiliser leurs propres salariés pour accomplir des tâches particulières et des heures supplémentaires. Pour les salariés, c'est un moyen d'obtenir un revenu complémentaire, comme « sous-traitants » dans leur propre entreprise, en passant outre à un contrôle centralisé des salaires qui reste sévère. Dans le cas de la contractualisation interne, les salariés des grandes entreprises publiques ont le droit de négocier avec la direction de l'entreprise sur le taux de productivité du travail réalisé en-dehors des horaires normaux. Ces négociations directes représentent en outre une « contre-tendance » pour déréglementer le pouvoir d'influence en lente croissance des syndicats au niveau de l'entreprise. Les syndicats n'ont pas le droit d'intervenir dans ces négociations, même si les accords signés par les associations et les entreprises vont à l'encontre du temps de travail légal ou de la réglementation sanitaire. Plus de 10 % des salariés à plein temps de l'industrie ont connu l'expérience de ce « système

1. Cette expression renvoie aux différentes formes d'activité économique menées en-dehors de celles que l'Etat contrôle.

de forte implication dans le travail ». En Hongrie, la participation à la « seconde économie industrielle », dans un système d'organisation du travail caractérisé par la « contractualisation interne », donne à des groupes socio-professionnels très différents la possibilité de s'adapter non seulement à un Etat bureaucratique et interventionniste, mais aussi aux mécanismes du marché, à travers les relations sociales instituées au niveau de l'entreprise. Mais ce phénomène comporte déjà certaines contradictions « futures-actuelles » entre un système de relations professionnelles autonome qui a comme objectif la régulation du marché du travail interne et externe d'une part et une politique de libéralisation du marché visant à réduire le rôle de l'Etat d'autre part (Mako et Simonyi, 1992).

Seconde innovation de la période dans le domaine des relations professionnelles, le conseil d'entreprise est conçu comme l'instance collective la plus élevée de gestion des entreprises publiques. La moitié de ses membres est issue des rangs de l'encadrement, l'autre moitié doit être élue directement parmi les employés de base et les ouvriers. Toutes les décisions de gestion doivent être prises de manière formelle par ces comités qui ont également le droit d'élire les administrateurs des entreprises. En Hongrie, la solution adoptée par le parti d'une participation directe des salariés à la gestion est censée en théorie représenter une forme de contrôle des technocrates qui prennent place dans les entreprises encore étatisées. Dans le même temps, la participation des salariés prend le pas sur le rôle des syndicats dont les nouveaux droits au niveau de l'entreprise excitent la « jalousie » des dignitaires locaux du parti. Ces conseils sont conçus comme une forme de participation directe des salariés, sans l'intermédiaire des syndicats.

Leurs membres, directement élus, ne sont pas suffisamment préparés pour suivre et infléchir les décisions stratégiques des entreprises concernant les investissements, les améliorations techniques, les marchés ou la finance. Selon certaines enquêtes, les vrais salariés de base évitent de se présenter aux élections et ils délèguent en majorité des chefs d'équipe et des agents de maîtrise pour les représenter. Toutefois, pour ceux qui siégèrent dans ces comités, les cadres supérieurs et moyens de la gestion, ces expériences de négociations directes au niveau de l'entreprise restent importantes.

L'ensemble de ces changements interviennent dans le cadre du système politique monolithique du parti unique et dans celui de l'étatisation maintenue des entreprises. Ils ne sont pas suffisants pour créer les institutions nécessaires à un système de relations professionnelles autonome entre des acteurs indépendants. Mais si les syndicats se sont montrés discrets, il serait trompeur d'en déduire qu'ils n'ont pas exercé d'influence sur les décisions économiques qui touchaient les intérêts de leurs membres. Le pouvoir des syndicats pouvait être déduit de leur intégration dans le système de parti unique. Comme cela a été mentionné plus haut, le président de la Confédé-

ration nationale des syndicats hongrois était un membre permanent de l'instance dirigeante du parti communiste. L'influence syndicale pouvait également résulter du pouvoir informel de négociation dont jouissaient les travailleurs dans les processus productifs.

Ce dernier aspect nécessite de plus amples explications. Le pouvoir de négociation informel des salariés procède alors principalement d'une forme quasi-fordienne ou taylorienne d'organisation du travail, couplée à une pénurie permanente de main-d'œuvre. Dans une économie progressivement décentralisée, les responsabilités des patrons d'usine augmentent, en raison de leur autonomie croissante. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, le lent processus de libéralisation du marché du travail se révèle avantageux pour les salariés. Par ailleurs, en raison d'un plus haut niveau d'exigence économique – dû à la volonté de développer les exportations – les directions d'entreprise sont contraintes plus qu'auparavant (*Cf.* la description ci-dessus concernant les années 1950) de prendre en considération les besoins et les intérêts des salariés pour pouvoir utiliser leurs compétences techniques et sociales cachées. Au niveau de l'entreprise, les salariés – et principalement les groupes « noyaux » qui obtiennent des avantages considérables par rapport aux travailleurs marginaux et souvent à leur détriment – sont continuellement engagés dans des négociations informelles concernant les niveaux à atteindre, les salaires, les avantages annexes etc.. Ils recourent régulièrement à la pratique de ce qu'ils nomment les « restrictions de contingents », comme l'ont montré des études de cas sociologiques (Hethy et Mako, 1989).

Dans le même temps, les directions des entreprises publiques et les syndicats d'entreprise ou de branche, souvent d'un commun accord, mènent des négociations politiques avec des dignitaires du parti et du gouvernement pour obtenir des ressources supplémentaires : investissements, subventions, fonds salariaux spéciaux, etc. Dans les années 1980, même les ministres responsables d'un secteur industriel donné (surtout les mines, la sidérurgie ou l'industrie mécanique) trouvent avantageux d'encourager leurs syndicats respectifs et les administrateurs d'entreprise à exercer des pressions d'ordre politique sur les organes du parti. Cela renforce leur propre position par rapport aux autres secteurs dans le système centralisé de redistribution des ressources.

Certaines obligations internationales du gouvernement hongrois ont également contribué à la libéralisation de l'ancien système rigide de relations du travail. Dès 1957, la Hongrie accepte formellement, puis ratifie, deux importantes conventions du BIT (Bureau International du Travail) : la convention 87, qui concerne la liberté d'association, et la convention 98, qui concerne le droit à des négociations collectives. Bien que la pratique quotidienne des relations du travail ne s'y conforme pas, ces conventions consti-

tuent une forme de pression en faveur de la création d'associations de défense des intérêts des salariés et de l'institutionnalisation des négociations collectives (Hethy, 1995/C).

Au niveau national, l'institutionnalisation des négociations entre les syndicats et le gouvernement intervient, sous une forme prudente et presque symbolique, dès la fin des années 1970. Le gouvernement rencontre les plus hauts responsables des syndicats « pour les informer sur la planification économique et ses conséquences pour les travailleurs ». Plus tard, dans les années 1980, ces « rencontres bilatérales » incluent un « troisième partenaire » : la chambre de commerce, rebaptisée plus tard chambre économique, obtient le droit de représenter la direction des entreprises qui restent propriété d'Etat. Ainsi ces négociations, dont la fréquence augmente, instituent – toujours dans le cadre de l'Etat-Parti corporatiste – une pratique de discussions tripartites concernant les perspectives économiques, le plan et les conditions de travail. A la fin des années 1980, quand les « parties prenantes » à ces discussions deviennent, du fait de leur autonomie, « partenaires » indépendants, cette pratique est institutionnalisée sous la forme d'une instance tripartite de négociations.

En dépit de la libéralisation croissante de l'économie et de la société, les changements engendrés par la nouvelle réforme économique ou « l'économie de marché socialiste » des années 1980 ne furent pas suffisants pour atteindre la capacité d'adaptation, ou le niveau d'efficacité économique et de consensus souhaitables. Dans ce contexte, et devant l'émergence de nouvelles forces politiques d'opposition, le dernier gouvernement communiste lance d'importantes réformes dès 1988-1990. Sans vouloir donner en détail une liste complète des changements entamés par ce gouvernement, nous aimerions mentionner quelques initiatives fondamentales dans le domaine de la politique socio-économique, qui ont été prises en 1989-1990 :

– La restructuration de l'organisation du secteur public et la préparation du processus de privatisation.

– A l'automne 1988, la création du Conseil National de Conciliations des Intérêts (CNCI). Il regroupe les trois partenaires sociaux. Il est destiné à encourager le dialogue social et à mettre ce dialogue au service du partage des responsabilités dans un contexte de dégradation économique. Au départ, sa fonction formelle se limite à la fixation du salaire minimal.

– La préparation pour le printemps 1990 d'élections législatives libres dans un système pluraliste. La méthode utilisée, celle de la table ronde, imite l'exemple de la Pologne et réunit plusieurs nouveaux acteurs politiques en dehors du parti, dont les syndicats nouveaux et indépendants.

– la reconnaissance et la réglementation correspondante des droits syndicaux tel que le droit de libre association ou celui de mener des actions

collectives, ce qui ouvre la voie au pluralisme syndical et à la légalisation de la grève.

Ces initiatives en matière de politique sociale et économique ont été prises sous la pression d'une opposition politique déjà organisée.

L'évolution vers une économie de marché, vers une démocratie parlementaire pluraliste, vers la privatisation des biens publics, requiert un travail législatif intense. En Hongrie il commence dès 1988. Les plus importantes des nouvelles lois qui accompagnent la transition politique, économique et sociale et façonnent ou influencent indirectement les relations professionnelles sont les suivantes

– la loi sur la grève (Loi VII de 1989)
– la loi sur l'emploi (Loi IV de 1991)
– le nouveau Code du travail (Loi XXII de 1992)
– la loi sur la transformation des entreprises publiques (1988)
– la loi sur les faillites (Loi II de 1992)
– la loi sur la privatisation
– la loi sociale (Loi III de 1993)

Ces lois, adoptées au cours d'une très courte période entre 1988 et 1993, rendent possible l'émergence d'acteurs sociaux indépendants au sein d'une économie de marché ; elles fixent les règles juridiques et créent les institutions gouvernant leurs relations mutuelles.

Institutions et acteurs des relations du travail aujourd'hui

Les lois portant sur la transformation des entreprises d'Etat en sociétés à responsabilité limitée ou en sociétés par action, ainsi que les lois de privatisation font du patronat un acteur social et économique indépendant. Mais la transformation de l'économie et la privatisation constituent un processus assez complexe. Il comprend la transformation des entreprises d'Etat comme la création d'entreprises privées. Les investissements proviennent d'entreprises étrangères et/ou de la bourgeoisie locale naissante. Au total, le patronat ne forme pas un ensemble homogène. Sa hiérarchisation et les relations entre ses diverses organisations professionnelles influent sur les relations patronat-salariat en Hongrie.

En ce qui concerne le second partenaire social, le nouveau droit du travail établit les droits de l'association libre des salariés et ceux des syndicats. Le nouveau système politique et le nouveau droit du travail transforment la structure unifiée et monolithique du syndicalisme en une structure pluraliste. En Hongrie, dès les années 1987 et 1988, de nouveaux syndicats indépendants commencent à se former, principalement dans l'enseignement supérieur, mais également au sein de quelques grandes entreprises. Au début, ces nouveaux syndicats assument un rôle politique important en s'opposant

à l'Etat-Parti encore en place et au monopole des syndicats traditionnels. A cette époque, ces derniers ont pourtant déjà entamé leur transformation en structures fédéralistes et plus démocratiques, et rompu leurs liens de dépendance envers le parti existant dans sa forme précédente jusqu'à la fin de 1989.

Les autres lois portant sur l'emploi, le droit de grève et le Code du travail définissent la procédure de négociation et de règlement des conflits du travail. D'une part, le nouveau droit du travail favorise les salariés en garantissant le droit de se syndiquer et institutionnalise les actions collectives. D'autre part, certains phénomènes de la transformation ne sont pas favorables pour les salariés et pour la représentation de leurs intérêts.

La sécurité de l'emploi n'est plus garantie. La rationalisation du fonctionnement des entreprises et leur restructuration ainsi que les privatisations constituent des priorités politiques et économiques incompatibles avec la politique du plein emploi et avec le droit au travail autrefois garanti par la Constitution. Les juristes spécialistes du droit du travail qui portent sur celui-ci un œil critique soulignent que « la Constitution fait la part plus belle aux questions politiques qu'aux questions sociales et économiques ... les forces qui mènent la politique de transition ont considéré comme secondaires les problèmes du monde du travail » (Kollonay et Lado, 1992, p. 23.). Le contrôle par les salariés et par leurs syndicats des processus de privatisation est très faible depuis le début de la transformation.

L'idéologie de déréglementation économique radicale et de transformation sociale, la conversion à l'économie de marché libérale et les nouveaux employeurs privés s'opposent souvent à l'existence d'un pouvoir syndical fort. Néanmoins, le nouveau système politique requiert des institutions sociales afin de légitimer les transformations, de stabiliser la société, de maîtriser les conflits sociaux et de négocier le coût social des changements fondamentaux. Ainsi, en 1990, à l'occasion de la paralysie de la capitale hongroise par les chauffeurs de taxis et de poids lourds, qui protestaient contre l'augmentation radicale du prix des carburants, c'est au sein du Conseil National pour la Conciliation des Intérêts (le CNCI, fondé en 1988) que se négocie et se règle le conflit. C'est la première fois, depuis le changement politique, qu'une organisation chargée des relations professionnelles prouve son utilité politique et sociale aux nouvelles forces politiques par sa capacité et ses expériences à obtenir un accord national.

Les acteurs et leurs stratégies

Les nouveaux partenaires sociaux et leurs stratégies connaissent des changements significatifs depuis le début de la transformation politique et sociale.

Modification et réduction du rôle de l'Etat

L'Etat demeure l'acteur principal dans le domaine des relations professionnelles grâce à son rôle politique et à celui qu'il joue en tant qu'employeur. De par son rôle politique, l'Etat est responsable :

– du droit du travail et du contrôle de son application ;

– de la création et de la bonne marche des agences pour l'emploi ;

– de sa propre participation à la négociation tripartite aux côtés des confédérations syndicales et des organisations patronales.

De par ses interventions en matière d'investissements, de privatisation ou par sa politique monétaire, l'Etat exerce une influence décisive sur le marché du travail, sur l'emploi et sur les conditions de travail. Pourtant en Hongrie, depuis 1993, la politique salariale n'est plus centralisée, si bien que les salaires sont fixés librement sur la base d'un accord entre salariés et patrons. Seul le salaire minimum est fixé par accord des partenaires représentés au sein du Conseil national pour la conciliation des intérêts. Mais l'Etat n'a aucun moyen de faire respecter ces accords.

En tant qu'employeur et qu'acteur dans l'économie du pays, l'Etat dispose d'un nombre d'entreprises qui va s'amenuisant. Les effectifs de salariés du secteur public diminuent. En 1996 plus de la moitié des emplois relèvent déjà du secteur privé ou mixte (privé-public). L'Etat demeure encore le principal employeur et son rôle est prépondérant dans les grandes sociétés publiques du domaine de l'industrie, des transports, de la finance, ainsi que dans l'éducation, la santé, les autres services sociaux et la fonction publique.

Grèves en Hongrie et en Pologne

	Nombre de grèves			Nombre de participants (milliers)		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Hongrie	3	10	17	250	25-30	20
Pologne	305	6362	7362	221	730	382

Source: Projet Dialogue Social, Phare, CEE, préparé pour la Commission d'enquête ; Lakatos-Molnarfi-Néneti: Sztrajkok és megoldasuk, (in) Heti Vilaggazdasag, 1994., No. 766. Februar 24., Ha mar elhallgat a csend, Népszabadsag. 1994. Marcius 26. P.18. Pour la Pologne; Hausner, J.-Morawski, W. (1994) : Institution tripartite en Pologne, Budapest : Colloque sur le tripartisme en Europe centrale et en Europe de l'Est, 26 et 27 mai.

Actuellement, c'est dans les branches où l'Etat est le principal ou l'unique employeur que les syndicats sont le plus puissants. Par conséquent, les syndicats exercent de fortes pressions sur l'employeur qu'est l'Etat dans ces secteurs. En Hongrie, où les mouvements de grève sont restés assez limités par rapport aux autres pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, les grè-

ves les plus importantes ont été déclenchées dans les secteurs étatiques comme les transports ferroviaires, l'énergie et l'enseignement. Même dans la police et l'armée, l'employeur public a été menacé de mouvements de grève par les syndicats, à titre d'avertissement.

Recomposition des syndicats et mise à l'épreuve de leur représentativité

La représentation des travailleurs dans le cadre du système des relations professionnelles subit des changements importants. La fragmentation du mouvement syndical a suivi immédiatement les changements politiques. Nombreux sont les nouveaux syndicats, petits ou grands, et les fédérations syndicales qui se sont formés, entretenant entre eux des relations assez conflictuelles. Au niveau national, l'objet de ces rivalités était l'influence politique et la redistribution du patrimoine considérable des anciens syndicats. Un lent phénomène de cristallisation et de concentration du mouvement syndical a depuis lors réduit le nombre des confédérations syndicales à six, en 1993.

– MSZOSZ (Fédération Nationale des Syndicats Hongrois), successeur de l'ancien syndicat unifié (Conseil National des Syndicats, SZOT) existe depuis 1988 sous sa forme actuelle de fédération de syndicats sectoriels.

– ASZOK (Confédération des Syndicats Autonomes) est le successeur d'anciens syndicats sectoriels, peu nombreux mais influents, comme le syndicat des industries chimiques, de l'industrie pharmaceutique et d'une partie des transports ferroviaires.

– LIGA (Ligue Démocratique de Syndicats Indépendants), est la première confédération de syndicats véritablement indépendante ; sa création s'inscrit dans le cadre de l'opposition politique à l'Etat-Parti, à la fin des années 1980.

– MOSZ (Alliance Nationale des Conseils Ouvriers), autre centrale syndicale nouvelle et indépendante, a été créée au sein de certaines usines par des ouvriers qualifiés militants, animés par une profonde nostalgie de l'autogestion au sein des organisations industrielles de certaines brèves périodes historiques.

– SZEF (Forum de Coopération Syndicale), est l'organisation sectorielle la plus influente de la fonction publique et du secteur tertiaire.

ESZT (Association des Syndicats des Travailleurs Intellectuels), centrale syndicale relativement petite, comprend des organisations dans l'enseignement et la recherche.

Même si c'est pour des motifs divers, toutes les centrales syndicales ont dû faire face à des problèmes de légitimité internes et externes au début des années 1990. Le taux de syndicalisation des salariés, proche de 100 % dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, est tombé à un niveau situé entre 30 et 50 % dans la plupart des pays d'Europe centrale et d'Eu-

rope de l'Est. Ce taux peut tout de même être considéré comme élevé par rapport aux taux d'adhésion des pays les plus industrialisés (OCDE). En Hongrie, le taux d'adhésion moyen de toutes les centrales syndicales semble stabilisé à un pourcentage de 30 à 40 % des travailleurs actifs. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette diminution radicale du taux de syndicalisation :

– La décentralisation des structures de l'économie nationale. Tandis que, dans les années 1970, près des 2/3 des entreprises comptaient plus de 500 salariés, en 1994 seules 1,4 % d'entre elles en comptait plus de 300. Le pourcentage de petites entités et d'entreprises à caractère familial a augmenté de façon sensible en très peu d'années. Dans les années 1980, seuls 4 à 5 % des salariés en activité travaillaient pour des entreprises individuelles ou familiales. En 1993, ce chiffre est passé à 21 % (Laky, 1994, p. 74).

– Au début des années 1990, les rivalités politiques et idéologiques au sein des confédérations syndicales ont eu l'ambition d'attirer des membres. Elles ont eu l'effet contraire de désillusionner et d'éloigner les salariés. Au niveau des entreprises, les anciens syndiqués et les syndiqués potentiels étaient peu intéressés par ces rivalités. Dans le même temps ils n'ont souvent pas reçu de soutien syndical approprié pour faire face aux problèmes quotidiens liés à la privatisation, aux restructurations et à la réduction des effectifs.

– La réduction importante des œuvres sociales, gérées par les syndicats dans les entreprises, a diminué les avantages liés à la syndicalisation.

– La diffusion des nouvelles techniques de gestion et la mise en œuvre de méthodes de pointe par les gestionnaires des ressources humaines (surtout dans les entreprises multinationales) ont permis d'établir un dialogue direct – sans intervention syndicale – entre les employeurs et les salariés de base. Les contrats de travail individuels ont également réduit le rôle des syndicats dans la défense des intérêts économiques des travailleurs.

Les centrales syndicales « héritières » (principalement la MSZOSZ) ont été soumises à d'énormes pressions politiques, non seulement de la part des syndicats autonomes naissants, mais aussi des nouvelles forces politiques et gouvernementales. Leur crédibilité en tant que nouvelles organisations autonomes représentant les intérêts des salariés a été remise en cause à l'occasion de divers forums politiques, et même par des parlementaires, en raison de leur ancienne subordination au parti communiste. La MSZOSZ a perdu un nombre considérable de ses membres à cause de l'hétérogénéisation et de la transformation des relations du travail, mais elle est restée celle qui compte le plus grand nombre d'adhérents.

Les nouveaux syndicats autonomes, apparus au cours des batailles politiques de la fin des années 1980, ont été confrontés à des problèmes de légitimité d'ordres divers. Ils manquaient de racines organisationnelles dans le

monde du travail, ce qui avait pour conséquence un nombre faible d'adhérents et donc la remise en question de leur représentativité face au gouvernement lors des consultations au niveau national. Après l'établissement des nouvelles institutions politiques de forme démocratique et pluraliste, ces syndicats ont été forcés d'apprendre le « métier du syndicalisme » et de laisser la scène politique aux nouveaux partis. Nombreux sont les militants qui ont quitté les nouveaux syndicats pour devenir des personnalités importantes dans les nouveaux partis politiques. Ainsi le syndicalisme a fonctionné de nouveau comme « école » vers une activité politique.

A la suite de la transition politique, la représentativité des syndicats a été mise à l'épreuve à différentes reprises. Ces mises à l'épreuve ont été décisives, même en ce qui concerne la redistribution des biens syndicaux : le patrimoine immobilier, les sociétés, les maisons d'édition, les écoles, les centres de vacances et de sports. Comme les confédérations syndicales étaient incapables de régler entre elles leurs différends concernant le partage des biens syndicaux, le gouvernement a pris les choses en main pour établir le degré de représentativité respectif en vue d'un partage futur. Il a obligé les syndiqués à renouveler leur adhésion dès 1992. Le résultat de cette mise à l'épreuve n'a pas modifié la répartition des membres, si bien que la MSZOSZ est restée majoritaire.

La deuxième mise à l'épreuve a eu lieu avec les élections au sein des organismes autonomes chargés des assurances-santé et retraite. En Hongrie, ces deux fonds importants de sécurité sociale sont dirigés sur une base tripartite depuis 1993. Les salariés sont représentés par les délégués des syndicats appartenant aux six centrales syndicales qui participent à ces organismes d'assurance. L'élection des délégués a été organisée en 1993 en même temps que les premières élections à une nouvelle institution de participation, celles des comités d'entreprise. Les résultats de ces élections étaient censés servir de références à la redistribution provisoire des avoirs syndicaux (*Cf.* résultats détaillés en annexe 1). La MSZOSZ a renforcé sa légitimité politique et organisationnelle à l'occasion de ces élections. Elle a obtenu 72 % des voix aux élections aux comités d'entreprise, 50 % des sièges réservés aux salariés dans l'organisme chargé de l'assurance-retraite et 45 % dans celui chargé de l'assurance-santé. En 1995, les deuxièmes élections aux comités d'entreprise n'ont que peu modifié les pourcentages précédents qui ont été gardés comme bases de la répartition définitive des anciens biens syndicaux.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la réussite de la transformation des anciens syndicats

– ils ont maintenu leur réseau organisationnel et administratif dans l'économie toute entière ;

– ils avaient déjà des traditions, de l'expérience et des compétences, en matière de négociation, au niveau national et à celui de l'entreprise ;

– depuis le début, les nouveaux syndicats ont adopté une stratégie plus conflictuelle pour affronter le pouvoir économique de la direction des anciennes entreprises étatisées et, ensuite, des sociétés privatisées, alors que les anciens syndicats, selon leurs traditions, ont coopéré davantage avec les directions, privilégiant la survie de l'entreprise et réglant les conditions des licenciements ;

– la stratégie conflictuelle des nouveaux syndicats ne cadrait pas non plus avec les projets de privatisation des nouvelles forces politiques qui avaient été mises en place peu de temps auparavant et étaient soutenues par ces mêmes syndicats autonomes nouveaux.

Après la stabilisation des taux d'adhésion et les résultats des épreuves successives de légitimité, le règlement de la question du partage des avoirs syndicaux a apparemment mis un frein aux rivalités. La tendance à la fragmentation a pris fin et il semble s'ouvrir une nouvelle phase de concentration des efforts syndicaux. Cela se traduit par une coordination accrue entre les diverses centrales syndicales à l'occasion des négociations tripartites au niveau national. Il ne faut pas oublier non plus des velléités d'unification de la part des centrales syndicales plus petites. En 1995 deux centrales influentes, la MSZOSZ et le SZEF, ont conclu une alliance stratégique afin de coordonner leurs actions.

Un patronat diversifié et en lente émergence

Le patronat, en tant que partenaire social, est composé de groupes très divers, que ce soit par l'origine sociale de ses membres, leur poids économique ou encore leur stratégie en matière de relations professionnelles. Les dirigeants des entreprises qui demeurent propriété de l'Etat ou des sociétés mixtes constituent une composante importante du patronat. Les nouveaux entrepreneurs sont des Hongrois ou des étrangers qui ont acheté une ancienne entreprise d'Etat, un établissement issu de l'une des ces entreprises, ou bien encore qui possèdent une société nouvellement créée. Ils ont formé diverses organisations selon la taille de leur entreprise ou l'origine de leurs capitaux. Les petits entrepreneurs et les artisans ont établi leurs propres associations traditionnelles. Les patrons des entreprises multinationales constituent une autre composante, petite mais influente.

Au sein du Conseil national pour la conciliation des intérêts, le patronat est représenté par neuf organisations

– MGYOSZ (Association Nationale des Entreprises Industrielles) qui regroupe des propriétaires hongrois de grandes entreprises et certaines entreprises dont le propriétaire est étranger ;

– MMSZ (Association des Employeurs Hongrois), organisation de patrons d'entreprises publiques ou mixtes ;

– VOSZ (Association Nationale des Entrepreneurs), association des petites et moyennes entreprises ;

– OKISZ (La Fédération des Industriels Hongrois) ;

– IPOSZ (Association des Artisans), qui représentent toutes deux des artisans ;

– L'Association des Employeurs Agricoles ;

– MOSZ (Fédération Nationale des Producteurs Agricoles et des Coopératives) ;

– AFEOSZ (Fédération Nationale des Coopératives Générales de Consommateurs) ;

– KISOSZ (Fédération Nationale des Commerçants de Détail).

Les multinationales ont formé leur propre groupe de pression, une association distincte qui n'est pas partie prenante au Conseil national pour la conciliation des intérêts, mais qui rencontre régulièrement des ministres et des décideurs importants des sphères gouvernementales. A travers ces rencontres régulières elles sont capables d'exercer leur influence sur le gouvernement pour garder leur marge de manœuvre dans le domaine des relations professionnelles.

Parmi les partenaires sociaux, les patrons forment l'ensemble le plus hétérogène. Leurs intérêts ainsi que leur influence politique varient selon le secteur d'activité et la taille de leur entreprise. Le processus inachevé de privatisation maintient encore le patronat dans un état instable. Les associations patronales, fragmentées, ont des racines et des traditions moins profondes que celles du syndicalisme. Manquant de coordination et n'ayant pas d'intérêts communs ou convergents, ces associations sont apparues comme les partenaires sociaux les plus faibles au cours des négociations tripartites. Ce n'est que récemment que des velléités de coordination accrue entre ces associations ont pu être perçues. Les deux plus grandes, la MGYOSZ et la MMSZ, se sont mises d'accord pour collaborer plus étroitement afin d'obtenir une représentation plus efficace des intérêts patronaux lors des négociations qui se tiennent au niveau national.

Quant à la stratégie des divers groupes d'employeurs en matière de relations du travail, elle est loin d'être homogène. Les propriétaires de petites et moyennes entreprises sont assez conservateurs et anti-syndicats. Ils s'opposent à l'intervention de l'Etat dans les relations professionnelles. Dans bien des petites et moyennes entreprises, le salaire minimum, fixé au cours des négociations tripartites nationales, n'est même pas respecté. Ce sont ces entreprises qui emploient une bonne partie des travailleurs au noir sans protection légale ni garanties.

Les patrons et les directeurs de grandes usines publiques ou mixtes ont déjà l'habitude de dialoguer avec les syndicats et de négocier directement avec les employés. Dans ces entreprises (entièrement ou partiellement privatisées, ou encore propriétés de l'Etat), la direction désire préserver le consensus et la collaboration des syndicats. Dans certains cas, dans les sociétés encore publiques, la direction et les syndicats ont un même intérêt à obtenir du gouvernement davantage de subventions, de crédits et d'investissements. Citons, comme illustration, les mouvements de grèves annuels bien suivis au sein de la Société nationale des chemins de fer, qui sont d'ailleurs organisés d'un commun accord par les trois syndicats du secteur des transports ferroviaires, pour faire pression sur le gouvernement en vue d'obtenir des augmentations de salaires et des améliorations technologiques.

Les entreprises multinationales qui ont parfois pénétré sur le marché hongrois en achetant tout ou partie d'une entreprise étatisée, ou encore en créant une nouvelle entreprise, gardent leur propre modèle de relations de travail. Dans certaines entreprises, ce modèle peut se révéler anti-syndical ; dans d'autres il est favorable à des structures « de micro-corporatismes », au dialogue et à la négociation au niveau de l'entreprise, sans intervention des syndicats de branche Les syndicats considèrent que la pratique des relations professionnelles de ces multinationales dans les usines hongroises est un défi d'ordre international. Par exemple, le syndicat de l'industrie chimique cherche déjà une collaboration internationale avec les syndicats des pays d'origine des diverses multinationales, afin de fixer des modalités communes de négociations collectives avec la direction internationale (*Cf.* annexe sur les différentes approches des entreprises multinationales en matière de relations du travail).

Réglementations et institutions

La source la plus importante de réglementation est le nouveau Code du travail adopté par le Parlement issu des élections libres de 1992. Ce code a parachevé les changements progressifs du système de relations du travail et établi le cadre juridique de ses institutions clés

– Il légitime les institutions de conciliation des intérêts au niveau national (le CNCI précédemment mentionné et créé en 1988).

– Il établit le droit syndical et les conditions d'exercice des activités syndicales dans les entreprises.

– Il définit la représentativité des syndicats dans le cadre du mouvement syndical pluraliste.

– Il fixe les modalités des négociations collectives et de règlement des conflits du travail.

– Il établit les comités d'entreprise en tant qu'instruments de la participation des salariés et décrit les conditions de leur mise en place et de leur fonctionnement.

Dans la section suivante, nous étudierons plus particulièrement les négociations collectives et les comités d'entreprise en tant qu'institutions clés des relations du travail en Hongrie.

La négociation collective

Des contrats collectifs existaient déjà auparavant au niveau des secteurs d'activité et à celui de l'entreprise, mais les négociations collectives jouaient un rôle limité à cause du manque d'autonomie et d'indépendance des partenaires sociaux. L'Etat-Parti réglementait ce qui devait être fixé dans les conventions collectives, et l'absence de partenaires autonomes faisait du processus de négociation une activité purement fictive.

Pour analyser la spécificité des négociations collectives en Hongrie, il faut considérer leur répartition en deux types, qui jouent tous deux un rôle important pour parvenir à un certain degré de consensus et à une forme ou une autre de coopération plus ou moins conflictuelle. Le premier type de négociations collectives est constitué par le processus de prise de décision traditionnel et bien connu, tel qu'il a été créé et préservé par les partenaires sociaux des relations industrielles (questions liées aux salaires, aux conditions de travail, etc.). Le second type fournit un instrument institutionnel visant à établir un consensus sur les orientations principales de la politique économique et sociale du pays. Dans le système hongrois, le Conseil national pour la conciliation des intérêts, en tant qu'instance tripartite, est un parfait exemple de la version élargie des négociations collectives.

Les négociations de premier type : salaires, conditions de travail et niveaux de négociation

Le nouveau Code du travail a mis sur pied un cadre juridique à l'intérieur duquel peuvent s'inscrire des négociations libres entre patrons et salariés. Des changements fondamentaux sont intervenus quant au contenu et aux parties prenantes aux négociations collectives. En ce qui concerne le contenu, le Code du travail fixe un minimum légal pour les conditions d'emploi – les accords collectifs peuvent donner des conditions plus favorables. Le Code du travail reconnaît aux syndicats le droit de signer des contrats collectifs aux niveaux national, sectoriel et à celui de l'entreprise. Pour chaque entreprise, un seul contrat collectif peut être signé. Dans une entreprise donnée, si ce contrat n'est signé que par un seul syndicat représentant les salariés, ce syndicat doit avoir obtenu plus de 50 % des voix aux élections au comité d'entreprise. Selon le Code du travail, plusieurs syndicats de la même entreprise peuvent signer un contrat collectif, ce qui suppose qu'ils partagent un programme commun et que le total de leurs voix aux élections

au comité d'entreprise dépasse les 50 %. Les syndicats ayant obtenu moins de 10 % des voix à ces élections ne sont pas considérés comme des partenaires de négociation « représentatifs ». Au niveau de l'entreprise, les patrons sont censés proposer annuellement un contrat collectif au syndicat local ou aux syndicats les plus représentatifs; cette proposition doit inclure au minimum le mode de fixation des salaires.

On ne peut qu'assez difficilement évaluer le rôle et l'influence des contrats collectifs, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, dans la situation économique actuelle (qui, après la récession profonde entamée en 1989 et dans un contexte de fort endettement intérieur et extérieur de l'Etat, est défavorable), les partenaires ont une marge de manœuvre limitée. Deuxièmement, ni les patrons ni les syndicats n'ont acquis l'expérience nécessaire pour négocier en permanence. Troisièmement, la réussite des négociations suppose que les partenaires soient bien identifiés, ce qui n'est pas encore le cas du côté des employeurs aux niveaux national et sectoriel, principalement à cause du processus de privatisation toujours en cours. Quatrièmement, la réussite des négociations présuppose la légitimité et la représentativité des organisations patronales, ce qui n'est pas le cas pour chacune d'entre elles.

L'intérêt qu'exprime la direction pour la signature d'un contrat collectif et pour son contenu peut varier sensiblement si l'on se place avant ou après la privatisation de l'entreprise, ou même devant la simple perspective d'une privatisation. Il variera également selon que la société doit être vendue en plusieurs unités ou en bloc, selon l'identité des racheteurs potentiels, selon que la direction et/ou les salariés pourront détenir des actions de la future entreprise, etc. Telles sont les questions qui se posent et qui peuvent influer sur la plupart des points mis à l'ordre du jour des négociations collectives par les forces en présence aux négociations.

Les niveaux et les taux de couverture des conventions collectives représentent d'autres aspects importants. Selon les expériences étrangères (ou du moins selon les chiffres disponibles dans les pays de l'OCDE), le taux de couverture des contrats collectifs en vigueur est généralement plus élevé que le taux de syndicalisation (Traxler, 1994). Comme nous ne disposons pas de statistiques sur le nombre de salariés couverts par les contrats collectifs qui sont signés, nous nous appuyons sur des estimations des experts et des enquêtes non-systématiques. En Hongrie, tout ce qui concerne les modalités et les procédures de négociation au niveau sectoriel et à celui de l'entreprise est décidé au niveau national, au sein du Conseil national pour la conciliation des intérêts. Cet organisme tripartite se charge, au niveau national, de la version élargie précédemment citée des négociations collectives, lors de la consultation des partenaires sociaux sur les stratégies macro-économiques, sur les programmes de politique sociale, sur la fiscalité ou encore

sur le budget annuel. Les consultations se tiennent en sessions plénières réunissant les trois partenaires sociaux. Le Conseil compte des sous-comités spécialisés qui négocient autour des diverses questions que représentent l'emploi, la politique sociale, le budget, etc. Les membres des syndicats et les représentants du patronat tiennent également des sessions séparées afin de préparer leur position pour les sessions plénières. Le Conseil lui-même dispose d'une administration composée de quelques membres chargés d'organiser les consultations et la communication entre les partenaires sociaux.

L'étude des formes que revêtent les négociations collectives dans le domaine de l'emploi et des niveaux où elles se déroulent nous permet d'affirmer que ces négociations ont lieu à la fois à l'échelle du pays tout entier, au niveau sectoriel (ou intermédiaire) et à celui de l'entreprise (*Cf.* illustration en annexe 1). Il est donc impossible d'utiliser un taux de couverture général. Selon les conclusions de la commission d'enquête Phare, les taux de couverture suivants peuvent donner une idée de l'importance des négociations collectives (Lado et Toth, 1995) :

– Les négociations à l'échelle nationale fixent le montant du salaire minimum pour l'ensemble des salariés hongrois. Depuis l'établissement du Conseil national pour la conciliation des intérêts, le salaire minimum a augmenté considérablement, même s'il n'a pu suivre la hausse des prix et du coût de la vie (*Cf.* annexe 1). L'évaluation des réalisations des sessions plénières du CNCI permet d'affirmer que ces « macro-consultations » ont été jusqu'à présent dominées par les questions de politique socio-économique : plus de 50 % des points abordés relevaient de ce domaine. Les questions liées aux salaires, aux conditions de travail et d'emploi n'ont représenté que 20 % de l'ensemble, alors que la politique d'enseignement professionnel n'intéressait que 10 % des questions abordées lors des réunions plénières.

– On estime que les négociations sectorielles (ou de niveau intermédiaire) n'ont couvert que 11 % des salariés au travers de 12 conventions collectives.

– On considère qu'en Hongrie la tendance dominante est à la négociation au niveau de l'entreprise ou de l'établissement. De 30 à 35 % des entreprises sont couvertes par des négociations collectives à ce niveau dans les secteurs concurrentiels de l'économie. Vu la taille de ces entreprises, cela signifie que le nombre de salariés couverts par les conventions collectives pourrait être supérieur.

Mis à part les niveaux où se déroulent les négociations collectives et le nombre de salariés qu'elles concernent, il faut souligner l'évolution des motifs de conflits du travail entre patrons et salariés au niveau de l'entreprise. Actuellement, et parallèlement à la question toujours importante des salaires, se posent les questions de la privatisation, de la réorganisation des entreprises et, en relation avec cette dernière, celle de la sécurité de l'emploi.

Evolution des motifs de conflits du travail

Motifs de grève	Avant 1990	Après 1990
Réorganisation de l'entreprise	96	117
Privatisation	30	114
Introduction de l'actionnariat ouvrier	24	109
Sécurité sur le lieu de travail	85	175
Salaires	245	213
Autres indemnités	196	158
Horaires et travail par équipe	84	54
Temps de travail (heures supplémentaires)	84	64
Indemnités de licenciements	39	122

Source : Mako-Novoszath (1995, p. 261), Entretiens avec de responsables des relations du travail appartenant à un échantillon national de 345 entreprises. Les chiffres représentent la fréquence avec laquelle les questions ci-dessus ont été citées comme ayant fait l'objet de conflits dans ces entreprises.

Les motifs et les procédures de licenciement sont également entrés au cœur des conflits du travail (tableau ci après).

Si l'on s'intéresse au « climat » des négociations collectives, on remarque avec intérêt que les relations du travail prennent actuellement plutôt la forme d'une coopération entre syndicats et direction. Cette approche peut cependant se trouver compromise par des réductions radicales des effectifs et des licenciements massifs. Selon une étude que l'Institut du Travail japonais a menée sur un large échantillon, seuls 20 syndicats locaux ont déclaré avoir rejeté les licenciements dans leur entreprise. (JIL 1992). Dans ce mouvement de soutien aux réductions d'effectifs aucune différence n'a été constatée selon les centrales syndicales ou les confédérations auxquelles elles appartiennent.

Les comités d'entreprise

Les comités d'entreprise constituent une autre institution clé des relations du travail en Hongrie. Elle représente une rupture radicale avec le passé, où la fonction syndicale de défense des intérêts des travailleurs et la participation des salariés à la gestion se confondaient. Le nouveau Code du travail distingue la fonction principale des syndicats (c'est-à-dire la défense des intérêts des salariés, la participation aux négociations collectives et l'organisation des actions collectives) de la participation des salariés : « Le droit à la participation est exercé au nom des salariés par le comité d'entreprise ou les délégués du travail élus par leurs soins. » (Code du travail, 1992, Ch. IV, § 42)

Les comités d'entreprise doivent faire l'objet d'un vote à bulletins secrets dans chaque lieu de travail comptant plus de 50 salariés. Les candidats sont proposés par les syndicats et les autres groupements de salariés [2]. Les comités d'entreprise (et les délégués) sont élus pour une période de trois ans dans le but d'établir les modalités des rapports sociaux et les règles de résolution durable des conflits. Ces comités jouissent de trois types de droits

– Le droit de consentir ou non une allocation dans le cadre du fonds de politique sociale et de réglementer l'utilisation de l'infrastructure sociale et des bien immobiliers de leur entreprise mentionnés dans le contrat collectif. En plus de ce type de décisions communes, la direction et les comités d'entreprise doivent également se mettre d'accord sur les règles de sécurité et d'hygiène sur le lieu du travail.

– Le droit de s'informer et de demander des éclaircissements sur un large éventail de sujets : par exemple, un projet de mesure qui aurait un impact sur une grande partie des salariés, comme la réorganisation de l'entreprise, les privatisations, les fusions, la formation professionnelle, le déroulement des carrières, etc.

– L'obligation faite à l'employeur d'informer les comités d'entreprise, au moins tous les six mois, des opérations touchant la marche de l'entreprise, que ce soient les tendances en matière d'emploi et de salaires ou encore les décisions majeures concernant la production et les investissements.

Ces droits de participation dévolus aux comités d'entreprise sont considérés comme plus limités que ceux des anciens syndicats, à savoir les droits de participation des délégués syndicaux des années 1970 et 1980. Au début des années 1990, on a craint que de tels droits interférent avec « les négociations libres » et entrent en conflit avec les droits des patrons et des propriétaires privés qui apparaissaient. « En réalité, les droits de l'Assemblée des délégués syndicaux – y compris les droits à la participation aux décisions, à la consultation et à l'information – étaient équivalents à la pratique importante que constitue la participation des salariés dans les pays d'Europe de l'Ouest (par exemple les conseils d'établissement allemands). Selon cette analyse, les droits des délégués syndicaux auraient pu être transférés aux nouveaux comités d'entreprise sans entraîner de conséquences fâcheuses pour l'économie de marché et les nouveaux employeurs privés. Cependant, le nouveau Code du travail n'a pas manqué de réduire considérablement les droits de participation des syndicats dans les systèmes de décision des entreprises et, de fait, l'ensemble des droits des syndicats. En outre, l'Assemblée des délégués syndicaux a été remplacée par une forme limitée de participation des salariés, à travers le comité d'entreprise » (Hethy, 1995, pp. 4-5).

2. Dans les petites entreprises d'au moins 15 salariés on doit élire des délégués du travail.

Même l'intention initiale du législateur de séparer les fonctions de représentation des syndicats de la participation directe des salariés (à l'instar du modèle allemand) n'a pas été complètement couronnée de succès. Par suite des diverses remises en question de leur légitimité et en conséquence de l'obligation de redistribuer le patrimoine syndical en fonction des résultats aux élections aux comités d'entreprise, les syndicats ont été forcés « d'occuper » ces instances. Nous n'avons pas encore suffisamment de recul pour déterminer dans quelle mesure les membres des comités d'entreprise dissocient la participation de l'activité de négociation exercée par leurs syndicats.

La participation des salariés : exemple de l'hétérogénéité des relations professionnelles au niveau de l'entreprise en Hongrie

Comme cela a été exposé dans les parties précédentes, les différentes composantes et institutions du système hongrois de relations professionnelles ont connu un développement inégal au cours des dernières décennies. Ni l'organisation de rencontres tri ou bipartites au niveau national, ni l'institutionnalisation des négociations collectives, ni la légalisation des conflits du travail n'étaient tolérées dans la logique d'un système politique qui est resté monolithique jusqu'à la fin des années 1980, même si en Hongrie on a toujours ressenti la nécessité d'arriver à un certain consensus social sur le lieu de travail, lequel a favorisé le développement de différentes formes de participation des salariés. Ce besoin de consensus s'expliquait par des motifs très différents qui allaient de l'intérêt des directions d'entreprise pour la coopération avec la base, à l'adaptation et la diffusion des nouvelles techniques de gestion, en passant par le désir d'humaniser les lieux de travail pour des raisons idéologiques en insistant tout particulièrement sur l'identification de l'individu à son entreprise, ou encore par la tentative d'introduire de soi-disant projets d'autogestion pour contrebalancer pour des raisons politiques le pouvoir grandissant de la direction. Les derniers objectifs cités furent particulièrement manifestes dans les années 1980 pour garder sous le contrôle du pouvoir politique la technocratie naissante et la bureaucratie syndicale au niveau local et au niveau sectoriel. Leurs alliances avec les dirigeants d'entreprise réussissaient à influencer le processus de redistribution dans un sens opposé aux efforts des acteurs politiques nationaux, que ces efforts aient été centralisateurs, réformateurs ou modernisateurs. Trouver les idées pour mettre en place ces solutions de rééquilibrage et assurer la durée de vie des différents projets de participation étaient les enjeux du rapport de forces entre les différents acteurs sociaux au niveau de l'entreprise et au niveau national.

Le renouvellement des deux formes de participation

Les deux formes de participation des salariés, la participation directe et la participation représentative (ou indirecte) étaient largement répandues en Hongrie. Les formes de participation directe les plus importantes ont consisté à mettre en place à titre expérimental des unités de travail autonomes, des groupes de décision sur la répartition des salaires ou sur la réduction des coûts, des systèmes de sous-traitance interne dont la version la plus répandue et la plus connue dans les années 1980 était celle des « associations économiques de travail » (VGMK, *Cf.* ci-dessus). Les deux évolutions les plus significatives dans le domaine de la participation indirecte furent d'une part le rôle croissant de la représentation syndicale à travers les droits reconnus aux différents délégués et aux sections syndicales d'entreprise depuis le milieu des années 1970, d'autre part la création des conseils d'entreprise comme organismes collectifs de gestion dans la deuxième moitié des années 1980. Les syndicats, ayant peu à peu obtenu dans les années 1970-1980 le droit de participation et de négociation, étaient impatients de voir comment allaient s'instaurer des formes de participation directe ainsi qu'une représentation en dehors des syndicats. Ils craignaient de perdre les fonctions qu'ils avaient récemment acquises dans le domaine de la représentation des salariés, conformément à un phénomène bien connu dans les systèmes de relations professionnelles des pays industrialisés. En Hongrie, la situation des syndicats était encore plus préoccupante car ils étaient restés en situation de dépendance politique jusqu'en 1989. Ils se sentaient plus menacés par les formes de représentation et de participation directe qui échappaient à leur contrôle, ainsi que par les nouvelles techniques mises en œuvre par les directions depuis les années 1970, pour communiquer directement avec les salariés.

Des travaux de recherche ont montré qu'en Hongrie, la participation des salariés sous des formes très différentes était et reste un élément clé des relations du travail depuis les années 1970. Ces différentes formes de participation, depuis cette période, se sont en partie substituées aux négociations collectives et aux conflits du travail. Et conjointement au processus informel de conciliation, elles ont contribué à la stabilité et à la flexibilité de la main d'œuvre, en créant des pratiques durables de coopération entre les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise (Ishikawa, 1992). La situation tendue du marché du travail et les problèmes d'organisation générés par la pénurie de main-d'œuvre, ont renforcé le pouvoir informel de certains groupes de travail qui jouent un rôle capital dans le règlement de ces problèmes. De plus grandes possibilités de participation au niveau de l'entreprise depuis les années 1970 ont aidé certains groupes de salariés à acquérir un savoir-faire considérable dans l'évaluation et le traitement des problèmes sociaux et d'organisation, dans la négociation avec les différents partenaires

sociaux et dans l'élaboration d'idées d'ensemble sur les entreprises et leur environnement. Les travaux de recherche mentionnés ci-dessus ont mis en évidence les limites de la participation et ont montré quels éléments manquaient dans le système des relations professionnelles et gênaient l'extension et l'utilisation plus efficace des systèmes de participation dans l'entreprise.

Depuis 1988-1989, les innovations que présente le nouveau système autonome des relations du travail ont revêtu une importance particulière dans la situation de complet bouleversement de l'économie hongroise : les rapports à la propriété subissaient une transformation complète, les entreprises publiques étaient privatisées, un nouveau secteur privé se développait, les anciennes grandes organisations étaient décentralisées et une grave récession économique touchait pratiquement tous les secteurs de l'économie. Face à cette économie instable et au coût social énorme de la transition pour une grande partie de la population, les nouvelles composantes des relations professionnelles ont contribué a préserver la stabilité et parfois même à résoudre des situations critiques d'agitation sociale.

Une perte de capacité négociatrice due au chômage ?

A première vue, après la transition, la participation des salariés au niveau de l'entreprise a semblé perdre de son importance. Il y avait et il y a toujours certains courants de pensée qui anticipent la diminution du rôle des négociations au niveau de l'entreprise (formelle et informelle) sous la pression du phénomène nouveau qu'est le chômage élevé. D'autres supposent que la propriété privée et les dirigeants capitalistes vont « importer » les méthodes et les techniques de gestion bien connues de négociation au niveau de l'entreprise en vue « d'élaborer le consentement » (Poor, 1994). Ces efforts managériaux représentent le souci du patronat de rendre visibles et de stabiliser les relations sociales sur les lieux de travail. L'introduction des méthodes nouvelles de « ressource humaine », des cercles de qualité, de travail en groupe, etc. présuppose un certain degré de coopération stable parmi les partenaires dans l'entreprise.

Indépendamment de ces hypothèses – que nous tenterons de réfuter ultérieurement – la place de la participation dans le système hongrois des relations professionnelles a assurément changé. Tout d'abord, elle a perdu son importance politique et idéologique – les conflits locaux entre employeurs et employés peuvent difficilement être assimilés à des conflits d'intérêts plus généraux. Au niveau de l'entreprise, le rôle de la participation s'est trouvé réduit. Dans le même temps, la situation sociale et politique des partenaires a été repositionnée au niveau de l'entreprise. Des raisons de natures différentes expliquent ce reflux : apparition de la propriété privée directe, disparition certaine des mythes liés au concept de « la classe ouvrière »,

baisse de la production due à une récession économique toujours plus grave, et aussi nouvelles institutions et nouvelles possibilités offertes par la loi d'influencer les décisions ou d'exprimer des revendications au niveau de l'entreprise. Pour simplifier, de nouveaux droits ont été obtenus par les salariés au moment historique où ils perdaient beaucoup de leur pouvoir de négociation réelle sous la pression du marché du travail et de la récession.

On peut encore trouver des groupes de salariés en position de force dans les entreprises, malgré les licenciements et le chômage. Même avec un chômage qui augmentait, la productivité a chuté jusqu'en 1993, ce qui prouve que les normes du travail sont restées faibles. Les coûts sociaux élevés de la transition et la baisse du niveau de vie ont été acceptés sans troubles politiques majeurs en Hongrie. Le nombre des journées de grève est resté faible au cours des dernières années. Certaines grèves ont été des révoltes isolées et désespérées contre une gestion du personnel « non-coopérative » dans des secteurs et des emplois marginaux, alors que d'autres grèves ont été menées par de puissants groupes de salariés dans le but d'améliorer leurs salaires et leurs conditions de travail.

Une idée largement répandue chez les spécialistes des relations professionnelles est qu'en période de récession, lorsque le chômage augmente, le nombre de grèves diminue. Ceci est considéré comme le signe du faible pouvoir de négociation des salariés et de leurs syndicats. A cet égard, la Hongrie ne semble pas faire exception. Alors que dans les années 1980, l'on craignait fort chez les spécialistes en sciences politiques et sociales (en Hongrie et dans d'autres pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est) que la chute du niveau de vie et la disparition du plein emploi ne provoquent une agitation sociale. Cela ne s'est pas produit en Hongrie au cours des premières années de la transition. Le chômage, inconnu depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, a cru, entre 1989 et 1993, jusqu'au taux de 14/15 % . Puis il a diminué légèrement pour atteindre les 10 ou 11 % en 1995. En Hongrie, le nombre de grèves et de grévistes, malgré une augmentation considérable en 1995, est resté bas, ce qui contribue à valider la « règle » ci-dessus selon laquelle le faible niveau des conflits ouverts est dû à la diminution du pouvoir de négociation des travailleurs qui ont gardé leur emploi. En Hongrie, où la majorité des sans-emploi sont des chômeurs de longue durée et où des centaines de milliers de personnes connaissent le travail précaire, ceux qui ont réussi à garder leur emploi au cours de la première vague de licenciements et de fermetures d'usine sont considérés comme indispensables pour le maintien de l'activité de leur entreprise, voire son redressement.

Une tradition de coopération contrariée ou le retour des conseils ouvriers ?

La manque de conflits ouverts (le taux bas des grèves par exemple) ne signifie pas que le monde de travail en Hongrie ne connaît pas des tensions et des conflits d'intérêts. Cela n'est pas dû aux relations sociales harmonieuses, mais plutôt aux traditions de coopération parmi les partenaires sociaux. C'est le phénomène nouveau de l'individualisation des contrats de travail qui explique aussi l'intensité basse de l'action collective. L'individualisation des conflits au travail est bien illustrée par l'augmentation forte du nombre des recours juridiques enregistrés par les tribunaux.

Dans plusieurs études de cas (Mako et Simonyi, 1995) on peut observer des résultats très différents en matière de participation directe et de négociations informelles avec les salariés selon les différents type d'organisation et de gestion. Par exemple, dans une usine sidérurgique importante, où les salariés avaient obtenu des résultats médiocres lors des négociations collectives, ils ont renoncé à participer au processus de résolution des problèmes et à celui du contrôle de la qualité. En revanche, dans le secteur textile, nous avons rencontré le cas de travailleurs qui, tout en étant engagés dans des actions de grève très dures, continuaient en même temps à participer à la résolution des problèmes techniques et d'organisation de leur usine. Si la participation peut être l'expression de l'intérêt profond et durable des salariés pour la survie de leur entreprise, même en période de conflit du travail, elle ne se substitue pas aux négociations collectives. Ainsi on peut constater dans les relations professionnelles en Hongrie que la participation a toujours été et semble rester une possibilité pour les partenaires sociaux d'exprimer leurs intentions, de communiquer, d'actualiser les contrats collectifs et de préparer leur négociation ou encore d'éviter les conflits collectifs. La participation offrait, et continue d'offrir, une certaine souplesse au système des relations professionnelles.

Parmi les éléments nouveaux qu'a produits la redéfinition des relations professionnelles en Hongrie, nous avons déjà cité le comité d'entreprise en tant qu'organisme représentant la totalité des salariés sur le même lieu de travail. De pareils comités de participation ont déjà été mis en place en Hongrie sous le nom de « conseils ouvriers » à plusieurs reprises : en 1918/1919, entre 1945 et 1948, en 1956, soit au cours de différentes périodes révolutionnaires. Il s'agissait d'institutions destinées à garantir le pouvoir de contrôle des travailleurs alors que le rôle des directions d'entreprise s'était écroulé. Malgré des différences évidentes de contexte social, économique et historique, plusieurs caractéristiques communes se retrouvent dans la façon dont elles sont apparues et dont ces institutions ont fonctionné

– Des conseils ouvriers ont été créés dans des situations révolutionnaires, où les rouages traditionnels de la démocratie étaient paralysés, et où des

changements radicaux dans les rapports à la propriété créaient le vide et l'instabilité dans la direction des entreprises.

– Cette forme d'autogestion ouvrière prévoyait de concilier les rôles antagonistes des employeurs et des salariés. Elle se donnait pour but de défendre les intérêts des salariés (comme tout syndicat classique) et de reprendre également en main les responsabilités des directions en organisant la production. En 1919, par exemple, les conseils ouvriers devaient s'occuper de maintenir la discipline au travail, de défendre la nouvelle forme socialiste de la propriété et de contrôler la production.

– Ces conseils, pendant les périodes mentionnées ci-dessus, n'ont jamais limité leurs activités au niveau de l'entreprise. Ils se proposaient de tisser des relations aussi bien horizontales que verticales dans le but de s'emparer du contrôle politique de l'économie nationale, et ceci en partie en raison de leurs ambitions politiques, mais aussi pour stabiliser les nouvelles institutions politiques et sociales ainsi que la marche des entreprises (Varga, 1990 ; Szalai, 1995).

Les comités d'entreprise actuels n'ont pas été créés avec ce type d'ambition politique. Outre leur rôle dans la défense des intérêts des salariés et dans les négociations par le biais des syndicats, dans leur forme actuelle les comités d'entreprise peuvent être considérés comme l'organe de la participation des salariés. Le système de représentation des salariés dans les comités présente certaines similitudes avec ceux d'autres pays (comme l'Allemagne et l'Autriche) qui possèdent ce que l'on appelle un système de relations professionnelles à « double structure » (ou dual). Au plan de l'entreprise, ce système est censé définir les modes de fonctionnement et la règle du jeu pour résoudre durablement les conflits entre les partenaires sociaux. Les règles ainsi produites pourraient encourager et développer la coopération entre employeurs et salariés et entre les différentes organisations auxquelles ils appartiennent.

Enfin, il faut mentionner un nouvel aspect récemment apparu de la participation des salariés en tant que produit des techniques innovatrices qui se répandent dans le domaine de la gestion des ressources humaines (GRH). Dans le vide qui s'est créé dans le domaine des relations professionnelles après la transition, les besoins de communication au jour le jour et la nécessité de régler les problèmes ont dépassé le cadre des relations entre les représentations des dirigeants et celles des salariés et ont revalorisé les rapports directs. A côté de cela, la transmission de la connaissance des pratiques et des savoir-faire occidentaux en matière de gestion est un des défis les plus manifestes et les plus pressants que doivent affronter les élites économiques hongroises, en raison de l'influence grandissante des entreprises de l'Ouest et des sociétés multinationales. Les méthodes de travail en équipe qui se répandent, de même que les entreprises « dégraissées » et « al-

légées » qui ont moins de niveaux hiérarchiques et recourent davantage à des « relations déhiérarchisées », les améliorations apportées aux journaux et aux bulletins de l'entreprise et les discussions de groupe font partie des nouvelles initiatives prises par les dirigeants d'entreprise.

Quelle articulation entre niveaux central et décentralisés

La privatisation, la décentralisation des infrastructures de production, la crise des mécanismes de redistribution, les perspectives réduites qu'offre la « politique de concession », la multiplication des organisations de salariés et d'employeurs – ensemble et séparément – sont autant de défis pour les relations professionnelles. Ce n'est par hasard que, depuis 1990, les partenaires sociaux insistent sur l'urgence de signer un « pacte social », ce qu'ils n'ont pas réussi à faire (Hethy, 1995).

Au niveau national, la consolidation des rapport sociaux par des accords centralisés est indispensable pour la transformation pacifique. Mais au niveau de l'entreprise, malgré un taux de chômage relativement élevé et la récession économique, on ne saurait obtenir un travail de bonne qualité, le règlement des problèmes et l'adaptabilité des salariés, uniquement par les accords nationaux. La coopération entre les employeurs et les différents groupes de salariés se fonde sur la collaboration, laquelle repose sur des motivations économiques et non pas sur le sens du devoir social nourri par les institutions ou par l'idéologie (que ce soit l'idéologie de la transformation ou celle de l'intégration à l'Europe). Cela conduit, même sans intervention de l'Etat, au « micro-coopératisme » (Streeck, 1988) résultant des intérêts réels des partenaires sociaux en ce qui concerne l'emploi, les salaires, les qualifications et les conditions de travail. Quand, du côté de la direction, de bons résultats sont obtenus dans le domaine de la qualité, de l'adaptabilité, de la résolution des problèmes, et que de l'autre côté, les intérêts des salariés liés aux conditions de travail et aux perspectives qui leur sont offertes sont satisfaits, la distinction apparaît entre coopératisme et passivité due à une position de faiblesse dans les négociations. Cette tendance, observée dans les pays les plus développés au cours de la dernière décennie, se retrouve aussi dans les secteurs dynamiques de l'économie hongroise. De cette façon, à l'intérieur du système des relations professionnelles, les configurations très hétérogènes qui existent au niveau de l'entreprise et qui résultent de la participation sous différentes formes, revêtent une importance décisive. Les modèles centralisés et unifiés de relations professionnelles sont importants parce qu'ils produisent un contexte politique stable et des modes quotidiens de fonctionnement pour les relations entre partenaires sociaux. Néanmoins, leur rôle dans l'orientation des relations professionnelles au niveau de l'entreprise ne saurait être surestimé.

Conclusion

Solidité de la tradition nationale dans l'internationalisation

Le nouveau système autonome de relations professionnelles mis en place en Hongrie est conforme aux institutions sociales et politiques d'une économie de marché dans une démocratie parlementaire pluraliste. Cette affirmation rend compte des conséquences de la transition du régime dans le domaine des relations professionnelles. Elle ne situe pas pour autant le système hongrois dans l'une des nombreuses catégories qui caractérisent les relations professionnelles dans les pays industrialisés développés. Dans l'état actuel des choses, nous nous abstiendrons de ranger le système hongrois dans une catégorie existante de relations professionnelles : tels les modèles corporatiste ou antagoniste, centralisé ou décentralisé, le modèle du Nord ou celui du Sud, le modèle européen par opposition au modèle asiatique, etc. Nous aimerions néanmoins reprendre quelques unes des catégories tirées des publications internationales pour caractériser l'approche hongroise et les stratégies des partenaires sociaux, de même que la structure et le fonctionnement des nouvelles formes de relations professionnelles.

Pendant les années 1990 les négociations tripartites au niveau national ont pris une importance particulière en Hongrie. Cette forme de centralisation des négociations entre partenaires sociaux s'est appuyée sur les mécanismes déjà existants, bien que limités, de la conciliation des intérêts au niveau national. L'application du tripartisme au niveau national s'est révélée utile pendant la période de la transformation qui a été une période politiquement et socialement troublée. Mais le caractère centralisé d'une institution aussi visible que les relations professionnelles ne peut pas être généralisé à l'ensemble du système. Les rapports à la propriété et la taille des organisations économiques sont très hétérogènes et une analyse plus précise des relations professionnelles dans leur pratique quotidienne révèle une grande variété de solutions et de modes de fonctionnement. Le taux de couverture relativement faible des négociations collectives au niveau des branches et de l'entreprise montre bien l'incidence limitée des négociations centralisées, particulièrement sur les questions concernant le travail et l'emploi.

Dans notre analyse, nous avons attribué une importance particulière à la participation des salariés sous toutes ses formes, que ce soit son cadre juridique, les moyens informels qu'elle emprunte ou comme élément des techniques de gestion des ressources humaines. En instituant les comités d'entreprise – même si ceux-ci ont aujourd'hui des droits limités – la législation du travail a créé une structure double dans les relations professionnelles. A l'intérieur de cette structure double, les syndicats sont les acteurs de la défense des salariés, mais ceux-ci ont la possibilité de prendre part aux décisions arrêtées au niveau de l'entreprise par le biais des comités d'entreprise.

Les négociations et les actions collectives menées par les syndicats sont de temps à autre utilisées pour assurer à court terme la coopération et le règlement des conflits. Par ailleurs, à notre avis, les différentes formes de participation des salariés ont fixé les règles et les modalités d'une coopération durable entre les partenaires sociaux. Le Code du travail en instituant les comités d'entreprise a donné un cadre institutionnel à cette dernière ambition.

La période actuelle de la transformation a conduit à des controverses chez les observateurs des relations professionnelles. Même en période de dégradation du marché du travail, le pouvoir de négociation de certains groupes de salariés s'est accru. Malgré le coût social élevé des restructurations, les risques de conflits sont restés relativement faibles. A l'heure où les partenaires sociaux s'opposent au niveau national sur des questions macro-économiques, au niveau de l'entreprise les syndicats restent en collaboration avec la direction pour trouver des solutions aux conséquences de la transformation et/ou de la privatisation sur l'organisation de l'entreprise, sur l'emploi ou sur les problèmes humains. Une étude de grande ampleur sur l'identification des salariés à leurs syndicats et à la direction de leur entreprise dans les secteurs très compétitifs de l'électricité et de l'électronique, a révélé des niveaux de loyauté assez proches à l'égard de ces deux catégories d'intervenants dans les rapports sociaux au niveau de l'entreprise (Mako et Novoszath, 1996). Ce phénomène dit de « double loyauté » (quelque peu différent du modèle révélé par la même étude dans d'autres pays anciennement socialistes) expliquerait la plupart des controverses sur le processus de transition hongrois ; et tout d'abord cela expliquerait que la crise économique et ses restrictions n'aient pas été accompagnées d'une conflictualité radicale au niveau national dans le cadre des contestations syndicales.

En même temps, on peut observer que les accords nationaux et la coopération des partenaires au niveau de certaines entreprises ne couvrent pas automatiquement tous les employés. Le système hongrois des relations professionnelles est fragmenté ; les chômeurs, les employées des PME, un nombre croissant des travailleurs temporaires et occasionnels, etc. représentent une partie significative (si non majoritaire) des personnes actives hors le « parapluie » de ce système.

L'internationalisation de l'économie hongroise depuis la transformation a des conséquences dans le domaine des relations professionnelles aussi. La tendance internationale au « déclin de l'influence politique et du pouvoir contractuel du syndicalisme dû à la mobilité accrue du capital et à la fixité du travail » (Flecker, 1994/93) se fait valoir en Hongrie aussi. Dans ce pays la présence des entreprises multinationales dans l'industrie manufacturière est extrêmement forte, la production des investissements nouveaux de ce secteur est responsable de 15 % du PIB. Les syndicats, à la recherche d'une

approche nouvelle et innovatrice, sont en retard et dans une position défavorable par rapport aux employeurs des multinationales. Ces derniers utilisent des formes très variées, flexibles et individualisées d'emploi et montrent une grande mobilité internationale. Les syndicats hongrois se trouvent ainsi en face des conséquences d'une propriété restructurée et en face de changements organisationnels et sectoriels dus à la pression de la globalisation. Dans cette situation, ils se sentent obligés de consacrer plus d'attention à leur légitimité à l'intérieur des entreprises, après leur combat récent pour leur légitimité extérieure (politique et idéologique) au début de cette décennie. On peut mentionner leurs efforts pour faire accepter les standards européens des relations professionnelles ou pour recruter des membres nouveaux parmi les jeunes, parmi les femmes, parmi les travailleurs temporaires, dans le secteur des services, etc.

Comme les autres pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale, la Hongrie doit faire face à des pressions d'ordre divers pour forger ou développer des institutions sociales fondées sur différents types de réglementation socio-économique, dans un contexte historique changeant. Après la Deuxième Guerre mondiale, le modèle monolithique de relations professionnelles de type soviétique a été imposé sans aucune considération pour les aspects positifs du système hongrois d'avant-guerre. Après l'effondrement du régime politico-économique de type soviétique, en créant les institutions nouvelles dans le domaine des relations professionnelles, beaucoup de partisans de la transition ont rejeté toute idée de combinaison éventuelle entre anciens et nouveaux éléments. Au début des années 1990, nous avons été témoin d'un désir très fort « d'imitation institutionnelle », y compris dans ce domaine. Concernant la transformation du syndicalisme, les théories des négociations corporatistes mais aussi celles de la dérégulation ont été diffusées. L'importance de la participation, l'existence de modèles coopératifs, la soi-disant « double loyauté » n'étaient pas prises en compte et étaient considérées comme des éléments informels d'un système ancien et non encore autonome de relations professionnelles. Derrière la pure théorie, la pratique quotidienne des relations du travail est cependant suffisamment « opportuniste » pour suivre les modèles qui ont fait leurs preuves au bénéfice des différents partenaires sociaux, ce qui conduit à d'intéressantes combinaisons entre acteurs et institutions « anciennes » et « nouvelles », entre les nouvelles réglementations et les traditions. Plus que les concepts, ce sera le résultat de la conciliation des intérêts qui pourra légitimer définitivement les nouveaux acteurs et les nouvelles institutions des relations professionnelles, tant au niveau national que sur les lieux de travail.

Annexe 1

Nombre d'entreprises jouissant d'un statut juridique officiel
Ventilation par taille

Année	Moins de 11 salariés	De 11 à 20 salariés	De 21 à 50 salariés	De 51 à 300 salariés	Plus de 300 salariés	Total
1991	_	36 809	6 169	5 372	2 396	50 746
1992	_	52 825	6 970	5 773	1 937	67 505
1993	39 772	28 447	7 637	6 055	1 624	83 535
1994	57 752	25 784	8 041	6 127	1 340	99 044
1991	_	72,5 %	12,1 %	10,6 %	4,7 %	100 %
1992	_	78,3 %	10,2 %	8,6 %	2,9 %	100 %
1993	47,6 %	34,1 %	9,2 %	7,2 %	1,9 %	100 %
1994	53,3 %	26,0 %	8,1 %	6,2 %	1,4 %	100 %

Source : Laky et Terez, 1995, *Op. cit.*, p. 90.

Résultats des élections syndicales aux Comités d'entreprise

Confédérations	Elections aux Comités d'entreprise de mai 1993	Elections aux Comités d'entreprise de mai 1995
ASZOK (Confédération des Syndicats Autonomes)	18,07 %	20,37 %
EZST (Association des Syndicats de Travailleurs Intellectuels)	0,66 %	0,80 %
Liga (Ligue Démocratique des Syndicats Indépendants)	5,66 %	6,40 %
MOSZ (Alliance Nationale des Conseils Ouvriers)	2,21 %	2,47 %
MSZOSZ (Association Nationale des Syndicats Hongrois	71,67 %	66,56 %
SZEF (Forum de Coopération Syndicale)	0,02 %	0,07 %
Autres (candidats indépendants	1,22 %	3,36 %

Source : Document MSZOSZ, Budapest, décembre 1994

Résultats des élections syndicales aux Comités d'entreprise

Organisation	Organisations membres	Nombre d'organisations membres	Principales caractéristiques des organisations membres	Nombre des salariés des organisations membres (en milliers)
Chambre d'agriculture hongroise	Chambres régionales, associations d'agriculteurs	1 000 organisations agricoles		
AFEOSZ (Fédération Nationale des Coopératives Générales de Consommateurs)	280 coopératives en 1990		Coopératives commerciales et coopératives de consommateurs	115 en 1989
IPOSZ (Fédération Nationale des Artisans de l'Industrie) Chambre hongroise de l'artisanat	250 associations régionales d'artisans, 40 nationales	110 000 artisans		
KISOSZ (Fédération Nationale des Détaillants)	21 associations régionales, 1 nationale	30 000 détaillants (privés)		100
MAOSZ (Association Nationale des Employeurs)	30 associations sectorielles	4 500 - 5 000 entreprises	25 % d'entreprises publiques, 75 % d'entreprises privées (totalement ou partiellement)	2 000
MGYOSZ (Association Nationale des Industriels)	93 entreprises		Dirigeants des grandes sociétés publiques et privées	70
MOSZ (Fédération Nationale des Producteurs et des Coopératives Agricoles)	21 associations		Coopératives agricoles	Environ 200
OKISZ (Industriels Hongrois)	23 associations régionales	1 760 coopératives	Coopératives de l'indutrie et des services	250
VOSZ (Association Nationale des Entrepreneurs)	26 associations régionales, 12 associations sectorielles	6-7 000 entreprises	Petites entreprises, en majorité à capitaux hongrois, mais aussi des partenariats	500

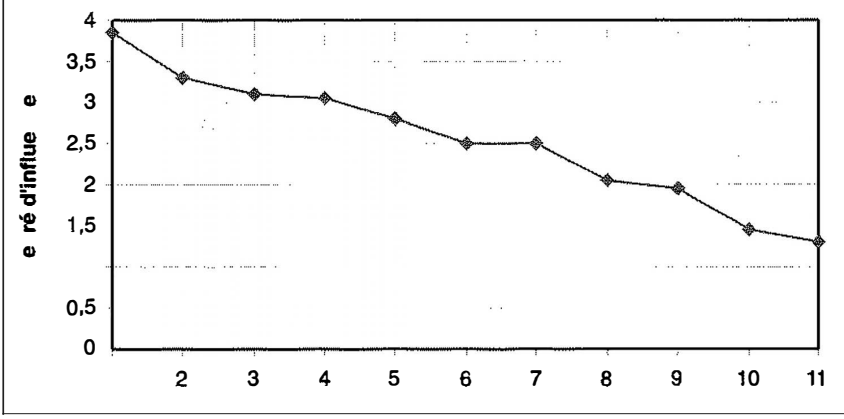
Source : Lado, Maria et Toth, Ferenc, Tarsadalmi Parbeszéd (Dialogue Social), Europai Szemmel, Budapest, 1993/3, p. 35.

Attitude des employeurs étrangers vis-à-vis des syndicats

Nom de la société	Nationalité de l'actionnaire étranger *	Nombre de salariés
Attitude positive :		
Ganz Ansaldo	Italienne	1 500
Elektrolux-Lehel	Suédoise	2 500
Ganz mérôgyarLtd	Française	600 à 700
ABB Lang	Suisse	600
Packard Elektrik	Allemande	600
Lang Gépgyarto Ltd	Allemande	200 à 300
Attitude négative		
GB Ganz Tüzeléstechnikai Ltd	Italienne	50
Comasec Respirator	Française	170
Knorr Bremse	Allemande	250
General Motors Hungary	Américaine	500
Agyar Suzuki Co	Japonaise	500
Celba Ltd	Autrichienne	100
Oroshazi Mezôgép	Américaine	600 à 700
Attitude indifférente :		
Siemens-Terta Ltd	Autrichienne	700
Schmidt und Berder MOM Hungary	Allemande	200n à 300
Optikai LTD Magnetek Hungary	Américaine	150 à 200
Villamosgépgyar Ltd Kromberg és Schubert	Autrichienne	100
BRG ELSA Ltd	Hollandaise	100

* Dans tous ces cas, participation majoritaire de l'actionnaire étranger.
Source : Etude de la Fédération syndicale Vasas.

Pouvoir des syndicats dans l'entreprise



Note : moyenne pondérée des points attribués sur une échelle à cinq degrés.
1. Avantages sociaux
2. Salaires
3. Licenciements
4. Organisation du temps de travail
5. Horaires
6. Fermetures d'usine
7. Fixation des normes de production
8. Formationde partenariats
9. Embauches
10. Adoption de nouvelles techniques
11. Elaboration du programme de production
Source : The Japan Institute of Labour (J.I.L., institut Japonais du Travail), Enquête sur les relations du travail en Hongrie (Le développement de la société post-socialiste), 1992.

Niveaux où se déroulent les négociations collectives et formes de ces négociations (décembre 1994)

Niveaux	Objectifs socio-économiques généraux (négociations collectives au sens large)	Relations (négociations collectives stricto sensu)
National	Conseil national de rapprochement des intérêts (CNRI) – Sessions plénières et travail en commissions	
Secteur	Conseil de rapprochement des intérêts dans le secteur public (KIET), Forum de rapprochement des intérêts de la fonction publique	
Entreprise/établissement	Conseil de rapprochement des intérêts sur les lieux de travail	Négociations collectives, etc. au niveau de l'entreprise
Niveaux intermédiaire (branche)	Forums de rapprochement des intérêts au niveau des branches d'activité - Conseil de rapprochement des intérêts du ministère de l'Intérieur - Conseil de rapprochement des intérêts du ministère de la Défense - Conseil de rapprochement des intérêts du ministère de l'Industrie et du Commerce, etc. Conseils de relations du travail au niveau du départepemt	

Source : Lado et Toth, 1995, p. 3.

Le salaire minimum légal en Hongrie, 1988-1995

Date	Mensuel (en HUF)	Horaire (en HUF)
1er janvier 1988	3 000	16.50
1er mars 1989	3 700	20.50
1er octobre 1989	4 000	22.50
1er février 1990	4 800	26.50
1er septembre 1990	5 600	31.00
1er décembre 1990	5 800	32.00
1er avril 1991	7 000	38.50
1er janvier 1992	8 000	44.00
1er février 1993	9 000	52.00
1er février 1994	10 500	60.50
1er février 1995	12 200	71.00

Source : Héthy, 1995, p. 10.

Références bibliographiques

Berki Erzsébet (1994), « Bérmegállapodások, 1993 ». (« *Wage Agreements*, 1993 »), *Munkaügyi Szemle*, (*Labour Review*), XXXVIII. janvier.

Boda Dorottya, Neumann László (1994*), Employees as Owners of Privatized Firms in Hungary*, XII[th] World Congress of Sociology, Research Committee n° 10, Biefield, Germany, 18-23 juillet.

Burawoy Michael, Lukács János (1992), *The Radiant Past*, Chicago. The University of Chicago Press.

Dittrich Eckhardt J., Makó Csaba, Novoszáth Péter, Rudolf Franck (1994), « Corporate Culture in Transition to the Market Economy », *in the Case of Joint Venture in Hungary, Poland and Bulgaria*, Institute for Social Conflict Research HAS - Otto-von-Guericke University of Magdeburg, Institute of Sociology, juillet, p. 41.

Dubois Pierre, Koltay Jenö, Makó Csaba, Richet Xavier (eds.), (1990), *Innovation et emploi à l'Est et à l'Ouest, (Les entreprises hongroises et françaises face à la modernisation*), Paris, L'Harmattan.

Füredi Gabor (1994), « New Requirements for Human Resources Management in the Joint Venture Firm : the Case of the DWA », in Makó et Novoszáth (eds.), *Convergence versus Divergence : the Case of Corporate Culture, Com and Con Co. Ltd.,* Institute for Conflict Research Hungarian, Academy of Sciences.

Gábor R. István, Horvnáth D. Tamás, Laé J. François, Murand Nicole (1990), « Archaïsme et modernité – Travail noir dans l'artisanat et l'artisanat dans l'économie secondaire », in Dubois, Koltay, Makó, Richet (eds*), Innovation et emploi à l'Est et à l'Ouest, (Les entreprises hongroises et françaises face à la modernisation*), Paris, L'Harmattan.

Gehman Ulrich, Stoicoviciu Radu (1995),« Corporate Culture in Transition-Aspect of Organizational Behaviour and Related Socioeconomic Consequences », paper presented at the II Chemnitz Ostforum Wanted von Unternehmenskulturen in Ostdeutschaland und Osteuropa, Chemnitz, Germany, mars 6-9.

Grancelli Bruno (1995), *Social Change and Modernisation, (Lessons from Eastern Europe),* Berlin-New-York, Walter de Gruyter.

Héthy Layos, Makó Csaba (1998*), Patterns of Workers'Behaviour and the Buisiness Entreprise*, Budapest, Institute of Sociology-Hungarian, Académy of Sciences, Institute of Labour Research-Hungarian, State Office for Wages and Labour, p. 213, (en français).

Héthy Laos, Makó Csaba (1997*), Stimulants salariaux et économie planifiée*, Paris, Sociologie du travail, No. 1. pp. 3-44.

Héthy Layos (1992*), Hungary's New (Energing) Industrial Relations System, (Trends and Dilemmas*), Budapest, Institute of Labour Research, Ministry of Labour.

Héthy Layos (1993.b.), *Tripartism-Its Changes and Limits in Eastern Europe,* Budapest, Institute of Labour Research, Ministry of Labour.

Héthy Layos (1995.a.), « Üzemi Tanács-Magyarszágon és Európában », (« Works Council in Hungary and in Europe »), *Munkaügyi Szemle, (Labour Review)*, n° 12, p. 2-8.

Héthy Layos (1995.b.), « Tripartism and Wage Determination in Hungary », (« Are Negotiated Wage Policies a Sucess or a Failure ? »), International Symposium on Wages, Efficiency and Social Cohesion : Towards a Negotiated Wage Policy ?, Budapest, 29 Novembre - 1 Decembre.

Héthy Layos (1995.c.), « International Labour Standards in Central and Eastern Euope », in Sengenberger W., Campbell D. (Eds.), *International Labour Standards and Economie Interdependence*, Geneva, I.L.O.

Hirschman Albert O. (1970), *Exit, Voice, Loyalty,* Cambridge, Mass, Harvard University Press.

Hirschman Albert O. (1982), *Shifting Involement,* Princeton, N.J., Princetion University Press.

Ishikawa Akihiro (1992), « Patterns of Works Identity in the Firm and Plant : An East-West Comparaison », in György Széll (ed.), *Labour Relations ins Transition in Eastern Europe*, Berlin, New-York, Walter de Gruyter, pp. 85-92.

J.I.L. (Japan Institute of Labour) *Survey on Hungarian Labour Relation : 1992-1993, (The Developpement in the Post-Socialist Society)*, (The national level survey was carried out at the and of June and early July 1992, the national sample covered 446 firms).

Kollonay Csilla, Ladó Mária (1992), *The Situation and Rights of Trade Unions in Hungary,* Comparative Project on Union Rights in an EC and Central European Perspective, Bari, Universitá di Bari.

Ladó Mária, Thóth Ferenc (1995). *Tények és kérdések az érdekegyeztetés megjújításához, (Facts and Questions for the Renewal of Interest Concertation)*, Phare Project : Social Dialogue, Budapest, juin.

Laky Teréz (1995), « Munkaeröpiaci helyzetjelentés », *Labour Market Review,* Budapest, Institute of Labour Research, avril, (in Hungarian).

Makó Csaba, Gyekiczky Tamás (1988), « Sociological Aspects to Concider in an Analysis of the Problems of LabourDiscipline », in *Almanach of the Institute of Sociologie-Hungarian,* Academy of Sciences, Budapest.

Makó, Csaba (1993), *Transformation Patterns in the Transition to Market Economy,* (Background Report of the Hungarian Case), Budapest, Institute for Social Conflict Research HAS, Project Supported by the Volkswagen Foundation.

Makó Csaba, Simony Ágnes (1995), « Participation at Firm level in the Transformation Process », in Grancelli, Bruno (ed), *Social Change and Modernisation, (Lessons from Eastern Europe)*, Berlin, New-York, Walter de Gruyter, pp. 181-196.

Makó Csaba, Novoszáth Péter (1995), « Employment Relation in Multinational Companies : the Hungarian Case », in Echardt J.Dittrich, Gert Schmidt, Richard Whitley (eds.), *Industrial Transformation in Europe, (Process and Contexts)*, London, SAGE Publications, pp. 255-276.

Mouranche Sylvie (1995), *L'Expérience du Tripartisme en Europe Centrale, (Hongrie, République tchéque et la Pologne)*, Mémoire pour DEA de Sociologie, Travail et Mobilités, université de Paris X - Nanterre, septembre, p. 83.

Desporova Alena, Simonyi Ágnes (1994), *Labour Market Developmentsin Hungary*, Budapest, ILO, Central and Eastern European Team, p. 44.

Orolin Zsuzsa (1994*), A Cantoni Kft. munkaügyi kapcsolkatainak alakulása : 1990-1994*, (*Labour Relations in Cantoni Co. Ltd. : 1990-1994*), Budapest, Institute of Labour Research, (Manuscrit).

Pécsi Anna (1994), « Hongrie-Chronique de la préparation d'un Pacte social », *Chronique Internationale*, n° 30. pp. 48-52.

Poór József (1994), *Towards the Western HRM Practices in Local Subsidiaries of MNCCS in the Former Socialist Economies*, 9th Worksho on Strategic Human Resource Management, EIASM, St. Gallen, 3-4 mars.

Simonyi Áges (1994*), Foglalkoztatás és munkavégzés dolgozói tulajdon-ban*, (Employement and Employees' Stock Ownersip), Budapest, Research Report, National Social Science Fondation.

Streeck Wofgang (1998), « Editorial Introduction », *in Economic and Industrial Democracy*, vol. 3, n° 3. aout, pp. 307-308.

Szalai Erzsébet (1994), *A civil társadalomtól a politikai társadalom felé,* (Munkástanácsok, 1989-1993), (From Cinil Society to the Political Society; Workers Councils : 1989-1993.), Budapest, T-Twins Kiadó.

Traxler Franz (1994), *Collective Bargaining : Levels and Coverage*, OECD, Employement Outlook, Paris, juillet, pp. 167-194.

Varga László (1990), « Munkástanácsok Magyarországon : 1918/19-1956 », in Makó, Neuman(eds), *A munkásautonómia kiterjesztésének lehetöségei*, Budapest, MTA Szociológiai Kutató Intézet.

Vince Péter (1993), *Stages of State Involvement : Dilemmas and Turning Points for Privatization in Hungary*, Budapest, Kopint, Datorg.

Viszt Erzsébet (1994), « A termelékenység és foglalkoztatás konfliktusai a gazdasági átmenet idején Magyarországon », (« Conflit of Productivity and Employment During the Economic Transformation in Hungary »), *Közgazdasági Szemle,* (*Economic Review*), mars.

Les relations professionnelles dans les républiques Tchèque, Slovaque et l'ancienne Tchécoslovaquie

Monika CAMBALIKOVA *, Zdenka MANSFELDOVA **

I. Cadre historique du développement des relations professionnelles dans les républiques tchèque et slovaque

Les républiques tchèque et slovaque sont des pays où le mouvement syndical a une longue tradition. Elle se reflète dans la forme et le développement actuels des relations professionnelles des deux pays.

Les premières unions et les premières tentatives de négocier avec les employeurs sont apparues dans les branches les plus développées, disposant des salariés les plus qualifiés. Les législations différentes reflètent alors d'inégales possibilités d'affirmation de leurs intérêts. En Hongrie les institutions féodales ont été plus difficilement dépassables ; des restrictions au droit de vote et de grandes inégalités ont longtemps subsisté.

En l'année 1867 la constitution dite « de décembre » rend possible la formation d'organisations de travailleurs en Bohème ; elle les légalise partiellement. Cette constitution reconnaît à la fois le droit d'organisation et celui de réunion. En Autriche, c'est en 1870 qu'est prise une loi sur les coalitions ; elle légalise l'existence des organisations syndicales, le droit de grève, la constitution d'organisations de travailleurs, la négociation collective et la formation des structures syndicales. En Slovaquie, jusqu'à la chute

Bratislava. Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic.
Prague. Institute for Sociology, the Slovavak Academy of Sciences.
Traduit de l'original allemand par Christian Dufour.

de la monarchie, la grève est légalement interdite. Elle reste punissable jusqu'en 1921.

La question nationale, le rôle de la société civile

En raison de la situation discriminante pour les Tchèques en Autriche, et encore plus pour les Slovaques en Hongrie, la situation nationale joue un rôle dans la monarchie multinationale à côté des revendications syndicales. Le problème national et la demande d'autonomie atteignent la capacité unitaire du mouvement syndical. Les intérêts syndicaux se trouvent confondus avec les intérêts politiques spécifiques. Ce problème survit à la formation de la République tchécoslovaque, puisque les salariés allemands ont leur propre organisation dans les régions frontalières de Bohème et de Moravie. Les syndicats sont généralement liés avec les partis sociaux démocrates. Il existe aussi des syndicats chrétiens, des syndicats agraires et d'autres rattachés à des obédiences diverses.

Après l'avènement d'une Tchécoslovaquie indépendante, en 1918, les syndicats tchèques et slovaques se regroupent ; ils s'affilient au mouvement syndical international, et ils deviennent les partenaires légaux des négociations avec les employeurs et les organismes publics. Le principe de l'examen tripartite des problèmes-clés dans le domaine économique et social par les groupes intéressés (représentation étatique, employeurs, salariés) est rapidement introduit dans le système de décision de la nouvelle République tchécoslovaque. Une ordonnance gouvernementale de 1919 permet de constituer un « Conseil des questions économiques » qui sert à appuyer l'administration étatique dans ces domaines. Il s'agit plutôt d'un Conseil bipartite des employeurs et des salariés, l'Etat se tenant en retrait [1].

La négociation collective se développe en même temps qu'une tendance à l'extension par voie légale des accords. A l'origine, ils ne sont obligatoires que lorsque les deux parties sont membres des organisations signataires. A partir de 1937 une ordonnance gouvernementale sur l'extension des accords les rend obligatoires pour tous.

Durant cette période, un système de sécurité sociale relativement développé commence à se former. Ses débuts se repèrent dès les réformes bismarckiennes au siècle précédent. Il se déploie plus largement avec la législation moderne de l'Entre-deux-guerres. Jusqu'en 1948, date de la prise de pouvoir par les communistes, une société civile importante existe en Tchécoslovaquie, surtout en Tchèquie, avec des institutions dont beaucoup sont présentes dans le domaine de la prévoyance, ou de l'action caritative. Elles

1. Le conseil est un corps de 150 membres, 60 provenant des rangs employeurs et 60 des rangs salariés. Le reste est constitué d'experts (Bednár 1996 : 5).

se préoccupent aussi de l'articulation et de la promotion des intérêts collectifs et des groupes particuliers (par exemple les chambres professionnelles).

La caractéristique la plus forte de la situation sociale dans la Tchécoslovaquie précommuniste est l'importance de la présence sociale démocrate dans la solution des problèmes sociaux, et une tendance au corporatisme dans l'organisation et la valorisation des intérêts des acteurs sociaux. L'expérience réussie avec un système de sécurité sociale bien implanté fait partie des données historiques qui influent de façon significative sur la politique sociale actuelle (Potucek, 1995). Ceci montre en outre les attentes du public d'une part à l'égard de l'Etat et d'autre part de l'engagement de la responsabilité individuelle pour le devenir de chacun.

Après l'irruption du fascisme en Allemagne, les syndicats prennent part à la formation d'un front antifasciste. Le gouvernement dans le protectorat de Bohème et Moravie crée des syndicats d'Etat non-démocratiques, destinés aux organisations syndicales d'ouvriers et d'employés du secteur privé. Un secrétariat pour l'activité syndicale est constitué auprès des services des protecteurs du Reich. Le gouvernement de la Slovaquie indépendante crée en mai 1942 la « Communauté de Travail de Slovaquie ». Malgré ces interventions des gouvernements totalitaires une grande partie des syndicalistes conservent une orientation démocratique. Il n'y a pas de signature de contrats collectifs pendant cette période. Il n'y en a pas non plus après guerre, pendant la phase de reconstruction.

L'implication syndicale dans la prise de pouvoir communiste

Après la Deuxième Guerre mondiale les syndicats prennent une part importante à la politique générale de la Tchécoslovaquie. Après la reconstitution de la tendance syndicale révolutionnaire (*Revolucni Odborove Hnuti*, ROH) les forces révolutionnaires se mettent en place. En lien avec le Parti communiste, dont ils sont le soutien principal, les syndicats prennent part de facto, dans leur majorité, à l'installation du système totalitaire. En février 1948 les syndicats organisent une grève générale de soutien lorsque la prise du pouvoir du Parti communiste dans l'Etat est décidée.

L'engagement des syndicats dans la conduite des objectifs politiques et l'utilisation du syndicalisme pour le renforcement des partis politiques représentent aujourd'hui un lourd héritage pour les syndicats. Ils doivent composer avec cet héritage dans leur propre activité et dans la conscience de la population.

Après février 1948, les syndicats sont partie prenante à la politique en tant que membres du Front national. Il s'agit d'une organisation confédérale qui abrite toutes les organisations politiques et les unions d'intérêts. C'est une reproduction du modèle syndical soviétique. Les conseils d'établissements sont supprimés. On constitue des comités d'établissements avec des

pouvoirs étendus, même s'ils sont souvent formels. Il n'y a plus de droit de grève. Il ne subsiste aucune institution ni aucun mécanisme par lequel les syndicats puissent s'opposer au gouvernement. Les syndicats n'ont d'ailleurs pas réclamé ces institutions ou mécanismes. Ils endossent le rôle de courroie de transmission du parti, et ils gèrent les institutions de prévoyance. La structure interne des syndicats et la charpente des organisations reproduisent la structure de l'appareil d'Etat. A compter de 1951 des contrats collectifs d'entreprise sont à nouveau signés, mais sans extension légale. Ils remplacent pratiquement les plans de développement personnels et sociaux.

Les problèmes économiques des années soixante, mais encore plus la situation politique intérieure et le processus de démocratisation qui culmine en 1968, ont des conséquences sur l'activité syndicale. La pression pour leur transformation de courroie de transmission en syndicats pluralistes et démocratiques devient plus forte. Il se dégage au moins une tendance pour un renforcement de la légalisation des contrats collectifs, tout particulièrement en ce qui concerne les salaires. Cela se traduit par l'inscription dans le nouveau Code du travail, qui reste valide jusqu'en 1989, de plus grands pouvoirs donnés aux syndicats et par leur implication plus large dans la prise de décisions. Après l'intervention militaire du pacte de Varsovie, et après la période dite de normalisation qui la suit, ces pouvoirs importants ne sont mis en œuvre que de façon formelle et limitée. Après la normalisation au sein des syndicats (renforcement de la position du Parti communiste dans des syndicats centralisés et quasi obligation d'adhésion), les syndicats révolutionnaires (ROH) deviennent les plus grandes organisations de masse, bien qu'ils n'exercent qu'une influence politique limitée, et qu'ils ne disposent d'aucun droit politique fondamental (comme le droit de grève).

A partir de 1971, le gouvernement élabore avec les syndicats des directives pour chaque période quinquennale de planification, ce qui entraîne des conséquences sur les contrats collectifs. La conclusion de conventions collectives est obligatoire, mais leur efficacité pratique, leur marge d'intervention, dépendent du contexte politique. Il faut cependant évoquer l'importance sociale de ces conventions, parce qu'elles jouent un rôle significatif dans la prévoyance pour les salariés. Toute la conception de la politique sociale de cette époque dépend de l'impératif de plein emploi. Le travail est reconnu comme droit constitutionnel, en même temps qu'il est déclaré obligation légale. Le nivellement des salaires et un niveau de revenus relativement bas décident non seulement de la politique sociale de l'Etat mais aussi de celle des entreprises. Des prestations sociales spécifiques se développent dans les années 1970 et 1980, qui souvent dépassent le standard habituel, tout spécialement pour les salariés occupés dans la production de biens matériels.

Les prémisses de la « Révolution de velours »

Il n'y a pas eu de tendances oppositionnelles dans le mouvement syndical tchécoslovaque, à l'instar de ce qu'a connu la Pologne avec *Solidarité.* Des contacts avec la Pologne permettent cependant de faire partager cette expérience. Ils ont influencé un mécontentement grandissant des travailleurs tchèques et slovaques à l'égard du système politique et des syndicats d'Etat. Ce mécontentement se nourrit de la *Perestroïka* dans l'ancienne Union soviétique, et il trouve son aboutissement dans la « Révolution de velours » de novembre 1989. L'objectif des comités de grève est alors de participer au procès de transformation [2] politique, social et syndical. Les représentants des différents comités de grève constituent une « Union des comités de grève » qui organise la grève générale du 27 novembre. Cette union veut reconstituer la pluralité et l'indépendance syndicales. Les comités de grève parviennent à circonvenir les syndicats communistes et à réformer le mouvement syndical de l'intérieur. Il s'agit d'une condition indispensable au maintien d'un mouvement syndical fortement intégré, avec une confédération dominante (Reutter 1996 : 64). On a donc moins connu ce qui passe pour caractéristique de la transformation des syndicats dans la période post-communiste : pluralisme, conflits, décentralisation et fragmentation.

En janvier 1990 apparaît le « Centre de coordination des syndicats », avec une participation paritaire des syndicalistes tchèques et slovaques. Il organise un congrès extraordinaire des syndicats les 2 et 3 mars. Ce congrès dissout l'ancienne organisation syndicale ROH, et fonde une nouvelle centrale des syndicats indépendants : la Confédération Tchécoslovaque des Unions Syndicales au niveau fédéral, la Chambre des Unions Syndicales de Bohême-Moravie en République tchèque et la Confédération des Unions Syndicales en Slovaquie.

Les nouveaux statuts respectent les droits politiques et syndicaux. Ils fondent l'indépendance des syndicats à l'égard des partis et des organismes publics. Les syndicats espèrent alors que la réforme économique aura des conséquences importantes pour une meilleure coordination de l'activité syndicale, et pour la défense et la protection sociale des membres comme des non-membres des syndicats, malgré une baisse du niveau d'adhésion.

---

2. Le terme de *transformation* désigne au long de ce texte ce que d'autres auteurs nomment transition. On a préféré le terme de transformation, parce qu'il correspond au vocable *Transformation*, issu de l'anglais, utilisé dans l'original allemand (NdT).

II. Formation de nouvelles relations professionnelles après 1989

II.1. Politique sociale et fondements législatifs dans la formation des nouvelles relations

Une politique sociale « préemptive »

Des changements économiques et socio-juridiques fondamentaux sont à la fois causes et conséquences du processus de transformation des sociétés tchèque et slovaque. Parmi ces changements on compte en particulier l'apparition de formes de propriétés pluralistes, d'un système politique pluraliste, d'un système électoral démocratique et d'un véritable parlementarisme. Ces changements vont de pair avec l'apparition et la formation de nouvelles institutions démocratiques dans tous les domaines et à tous les niveaux de la société. Ces institutions démocratiques forment et constituent les structures (*entleerte*) intermédiaires du système politique. H. Wiesenthal (1995 : 11) appelle cela une formation institutionnelle « préemptive ». L'héritage du totalitarisme se reconnaît à la faiblesse et au bas niveau de développement des sphères intermédiaires de la société. Dans son analyse du partenariat social dans la Hongrie post-communiste S. Kurtan désigne ce « milieu absent » comme un déficit inévitable pour les nouvelles démocraties. Dans ces conditions, les intérêts sociétaux ne peuvent que partiellement être articulés. Le fait que le système partisan ne soit pas définitivement stabilisé – dans le sens où on ne sait pas clairement quel parti représente quels groupes sociaux, ni quels groupes chaque parti voudrait représenter – rend très compliquées la question de l'agrégation des intérêts et la question de la représentation dans des conditions post-socialistes.

Les discussions en Allemagne ou en Pologne sur les pactes sociaux ont montré, dans des périodes de transformation, l'importance des institutions qui coalisent et médiatisent les intérêts, et le lien entre leur constitution et la démocratisation de la société. Dans cette logique ce n'est pas l'Etat qui devait diriger la réforme économique « d'en haut », avec l'appui d'outils macro-économiques et administratifs. Il fallait donc soutenir l'apparition de ces institutions, qui rendent possibles l'intégration et la cristallisation des intérêts sociaux, aidant ainsi à stabiliser la société.

Un partenariat social et un tripartisme déséquilibrés

La situation des sociétés post-communistes était différente de celle des modèles connus jusqu'à présent. Dans la majorité des pays européens développés à économie de marché, le partenariat social s'est institutionnalisé dans l'après-guerre de 1947 à 1952 (reconstruction des économies nationales) ou dans les années 1953-1980 (réaction à la vague gréviste). Le parte-

nariat social s'y est formé sur une base « réactive », pour solutionner des problèmes macro-économiques déjà existants et manifestes. En Tchécoslovaquie, comme dans les autres pays de l'Europe centrale et orientale, il s'agit au contraire d'une formation institutionnelle « préventive » (Wiesenthal 1995 : 11), au cours d'un changement de système. Il y a simultanément formation d'institutions politiques, sur un principe de compétition, et de l'économie de marché, sur son principe de redistribution. Le partenariat social se met en place pour éviter les conflits éventuels et pour sauvegarder le consensus.

C'est le gouvernement qui, en 1990, entame la constitution d'institutions de partenariat social. Il s'agit de facto d'une tentative de transfert d'une « technique sociale » démocratique de solution des conflits, technique qui a fait ses preuves dans les démocraties occidentales. Cette tentative s'effectue dans une période où les acteurs principaux – les représentants du capital et du travail – n'existent pas.

Le processus de constitution d'un partenariat social, surtout au niveau *macro*, connu sous le nom de tripartisme, débute chez nous après novembre 1989 dans le contexte d'une structure sociale relativement homogène, et d'une reconnaissance sociale forte du gouvernement. Les syndicats ne pouvaient pas être le bon partenaire pour le gouvernement, en raison du passif dû à leur histoire, et de leur manque de pensée sur ce sujet. Les organisations d'employeurs se sont constituées dans le processus même d'apparition des institutions. Dans ces conditions, il est naturel que le gouvernement soit le partenaire le plus fort dans le tripartisme. Le gouvernement renforce sa position à l'égard des syndicats, grâce à des mesures législatives après novembre 1989. (Les syndicats perdent quelques possibilités de codécision et de contrôle à ce moment). Durant la mise en place du partenariat social, l'Etat est encore un entrepreneur et un employeur monopolistes ; autrement dit, dans cette relation triangulaire (gouvernement, salariés, employeurs), le gouvernement représente aussi de facto les employeurs.

Emergence d'acteurs, diversification sociale

Pendant la transformation et le processus de privatisation les nouveaux employeurs émergent, et le caractère du travail salarié se modifie. Les formes de propriété se multiplient, et la structure sociale commence à se diversifier. Les acteurs qui représentent le travail et le capital peuvent se regrouper librement pour mettre en œuvre des mécanismes de coalition et de promotion d'intérêts. Un préalable à cela est l'existence d'une forme institutionnalisée de résolution de conflit et de formation de compromis. La négociation collective et le partenariat social sont des formes de ce type. La négociation collective au niveau de l'entreprise, de la branche et du pays a été inscrite dans le scénario de réforme économique comme un moyen im-

portant pour limiter le conflit social et salarial [3]. C'est le résultat de la réflexion sur les coûts sociaux de la réforme économique et sur les mécanismes possibles de régulation des conflits (Mansfeldova 1996 : 249).

La nouvelle logique du nouvel ordre social et économique se reflète dans la constitution du nouveau système juridique. Si les syndicats veulent devenir un acteur social important et s'ils veulent peser sur l'évolution des relations en matière de travail, ils doivent évidemment se préoccuper d'influer sur la détermination du nouveau système juridique, puisqu'il conditionne le cadre de ces relations et des possibilités d'action syndicale.

Les syndicats commencent dès le début de la transformation sociale à intervenir non seulement sur les règles juridiques existantes, mais aussi par leurs revendications sur les mesures législatives à venir. Il faut dire que, dès le début, les nouveaux syndicats se montrent des partenaires coopératifs et non des opposants pour le gouvernement.

Le cadre législatif des relations professionnelles

L'organisation législative du rôle et des fonctions des syndicats est déterminée par les mesures suivantes

- Constitution de la loi sur les Unions (Loi n° 83/1990).
- Fondement législatif et garantie juridique de la pluralité syndicale (Loi n° 120/1990).
- Inscription de la liste des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la Constitution qui détermine les droits sociaux économiques et culturels des citoyens (Loi constitutionnelle n°23/1990).
- Ensemble des changements du Code du travail.
- Constitution de la négociation collective (Loi n°2/1991).
- Création d'une institution tripartite, le « Conseil pour l'entente économique et sociale » (Rada Hospodarske a Socialni Dohody – RHSD) comme forme institutionnelle de règlement des conflits par voie de partenariat social.

Le souci de confirmer la place du RHSD dans le système juridique a dominé les revendications syndicales quant à l'évolution de la législation. Les syndicats ont aussi demandé le renouvellement de la législation sur les grèves et la mise en œuvre de relations partenariales entre les organisations syndicales régionales et leurs correspondants dans l'administration et les collectivités territoriales. On peut interpréter l'ensemble de ces demandes comme manifestant la volonté d'élargir le cadre législatif au profit des compétences syndicales. Il s'agit par là non seulement de passer pour un parte-

---

3. « Ze scenare ekonomické reformy » (« A propos du scenario de la réforme économique »). *Journal Lidové noviny*, 4.9.1990, p. 2.

naire social, mais de l'être réellement. La transformation réelle des syndicats en acteurs autonomes, défendant les intérêts des salariés, dépend aussi de leur capacité à définir ces intérêts et à refléter les problèmes du travail dans la phase de transformation. La constitution des institutions et des préalables législatifs du partenariat social n'est qu'une condition pour la réalisation de cette fonction. La deuxième condition est l'acceptation de cette institution par la société : tant par les acteurs sociaux et politiques que par les citoyens. La première condition est un élément constitutif de la transformation institutionnelle de la société, la deuxième enregistre la transformation de la conscience sociale et de la culture politique (Cambalikova 1992).

II. 2. Cadre économique de la formation des nouvelles relations professionnelles

Au début des années 1990 la Tchécoslovaquie avait un PIB relativement bon, un endettement faible et, surtout, une forme très égalitaire de partage et de redistribution des ressources et des revenus. Ceci offrait un bon point de départ pour une réforme sociale, du fait de la non-existence de grosses différences entre riches et pauvres.

Fondements de la réforme économique, préalables à la scission des deux pays

L'économie tchécoslovaque s'est développée depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale dans le cadre du regroupement économique et politico-militaire du bloc de l'Est. C'est donc surtout l'ambiance de la guerre froide qui a présidé au développement économique.

L'économie slovaque était une part de l'économie tchécoslovaque. L'industrie slovaque s'est développée dans la période connue sous le terme de « phase d'industrialisation socialiste » depuis 1948. Au cours de ces années, les niveaux économiques des Républiques tchèque et slovaque se sont rapprochés. Le développement s'est mené au sein de l'Etat socialiste centralisé, avec une économie planifiée, un partage et une distribution administrative des ressources et des revenus, une politique de subventions de l'Etat et une régulation centrale des salaires. Du point de vue de l'économie slovaque, les conséquences de cette politique économique ne sont pas univoques. D'un côté, la Slovaquie a profité de la péréquation financière au niveau fédéral ; d'un autre côté, cela a conduit à un développement mal proportionné et à une déformation de son économie. Cela est plus notable pour la Slovaquie que pour la Tchèquie. On peut relever d'une part des déformations structurelles – secteur tertiaire sous-développé, proportions difformes du secondaire et du tertiaire, essentiellement du fait d'une production énergétique intensive, écologiquement très néfaste et à faible productivité –, et d'autre part le faible développement technologique, la production étant destinée à

des marchés peu exigeants. La conception économique socialiste était aussi orientée vers le plein emploi et vers la limitation des différences de revenus.

Le programme de stabilisation macro-économique par le biais d'une politique monétaire restrictive constitue le fondement de la réforme économique en Tchécoslovaquie après novembre 1989. C'est justement le caractère sectoriel de cette politique macro-économique restrictive qui met fin au mythe de l'économie unitaire en Tchécoslovaquie. « Manifestement les conséquences économiques et sociales négatives de la politique monétaire restrictive ont conduit à une politisation du processus de transformation en Tchécoslovaquie, et elles ont aggravé ensuite l'opposition entre les conceptions économiques des deux Républiques. En Slovaquie on a finalement refusé une réforme économique globale au niveau de l'Etat, parce qu'elle semblait taillée sur mesure pour la puissante économie tchèque. L'impression dominante en République tchèque était par contre que l'économie tchèque finançait la faible Slovaquie. Du coup, la séparation de cet Etat faussement unitaire parut comme une aubaine économique. La politique financière restrictive, conçue pour l'Etat fédéral, devint le catalyseur de sa scission, ou du moins un facteur essentiel dans ce processus. » (*Möglichkeiten* 1993 25-26).

Pendant la période 1990-1992 l'économie tchécoslovaque connaît une baisse significative de sa capacité productive, et surtout des résultats très différents dans les deux Républiques (tendances défavorables et conséquences négatives dans l'économie slovaque). La comparaison d'indicateurs financiers retenus pour manifester les différences essentielles de performance dans l'économie des entreprises de Tchéquie et de Slovaquie montre que la situation de l'économie slovaque empire du fait de sa polarisation sur la production de matières premières. Dans le même temps, elle souffre de son besoin d'importer de l'énergie et des matières premières. La raison tient à la dévalorisation de la monnaie et à la multiplication des prix de l'énergie et des matières premières [4]. Un effet négatif supplémentaire est dû à la décision politique d'arrêt quasi immédiat de la production d'armement en Slovaquie en 1990. Elle représentait 24 % de la construction de machines et de l'électro-industrie de Slovaquie. Elle assurait en 1988 en Slovaquie 19,3 milliards de Kas de profit, qui reculent à 3,5 milliards en 1992, année où elle ne représente plus que 15 % de l'emploi antérieur. La différence essentielle entre les capacités tchèque et slovaque de production tenait à la faible productivité de l'économie slovaque.

A ses débuts, la transformation économique est essentiellement orientée vers une régulation macro-économique, avec l'objectif d'obtenir une stabilité macro-économique au moyen d'une politique restrictive des revenus et

4. On doit cette comparaison à l'Institut pour les théories économiques de l'Académie des sciences slovaque (EUT SAV)

de la monnaie. Cet objectif a été atteint. La différenciation sociale dans la population a crû rapidement. En Slovaquie, la situation des ménages a empiré en même temps que croissait le chômage, et que les prix à la consommation et le coût de la vie doublaient.

Quoique le développement macro-économique des dernières années soit relativement favorable dans les deux Républiques, des indicateurs économiques importants n'atteignent que les deux-tiers de leur niveau de 1989.

II.3. La privatisation de l'économie

Les principes de base de la privatisation ont été exprimés dans la stratégie de réforme de l'année. La privatisation constituait un point d'appui de la transformation de la société. Les conditions fondamentales de la privatisation, tant législatives qu'institutionnelles, ont été introduites dans les années 1990-1992. Les lois correspondantes ont été votées (loi sur la restitution, loi sur la « petite » et la « grande » privatisations), des ministères de la Privatisation et un Fonds de la Propriété nationale ont été institués.

Le premier pas de la privatisation a été la restitution, le retour des biens privés à leurs propriétaires originaires qui avaient été dépossédés : par exemple ceux dont les biens avaient été nationalisés après la prise de pouvoir communiste en 1948. En même temps, on commençait la « petite » privatisation, c'est à dire la vente des petites entreprises, comme les petits commerces, les services, l'hôtellerie, etc. Ils ont été vendus lors d'enchères publiques, d'abord à des acheteurs nationaux, et en cas de faible résultat à des acheteurs étrangers, personnes physiques ou morales. Cette « petite » privatisation s'est terminée dans les deux Républiques à la mi-1993 ; 80 % du commerce intérieur et de la production de services étant ainsi privatisés.

En 1993, la « grande » privatisation, celle de la majorité des entreprises de toutes les branches de l'économie, a aussi commencé. Chaque entreprise devait formuler un projet de privatisation, en précisant la forme, le domaine et les conditions de la vente. Plusieurs possibilités étaient ouvertes : une vente directe à un investisseur national ou étranger, la faillite, l'enchère publique, le transfert à une collectivité locale, la vente d'actions à la population par coupons. La privatisation au moyen d'actions pour les salariés (ESOP) ne s'est pas imposée. Le gouvernement n'a pas soutenu la participation des salariés à la privatisation, et curieusement cette idée n'a pas trouvé de soutien parmi les directions syndicales (Rusnol 1996 : 13). Les entreprises ont été contraintes de se soumettre jusqu'à la date de leur privatisation à un ministère déterminé. Ce ministère a supervisé le projet de privatisation avant de le transmettre au ministère pour la Privatisation. Lorsqu'il y avait vente directe, le ministère pour la Privatisation devait demander l'aval du gouvernement, autrement l'opération se faisait sous sa responsabilité immédiate. La loi sur la « grande » privatisation n'a donné aux

syndicats qu'un droit d'information à ce sujet. La décision sur les conditions concrètes de privatisation est restée dans les mains de l'administration étatique. Le Fonds pour la propriété nationale recevait le projet, une fois qu'il était adopté, à fin de réalisation. Il était chargé de conclure les contrats de vente et d'achat, de fonder les sociétés par action, et d'organiser les enchères. Pour la réalisation des privatisations par coupons une institution spéciale, le Centre de la privatisation par coupons, a été créée au sein du ministère des Finances.

La « grande » privatisation a été réalisée en deux vagues. La première s'est menée en même temps dans la République tchèque et dans la République slovaque. La deuxième s'est menée en Tchéquie dans les mêmes conditions que la première. Mais en République slovaque, elle a été retardée et les conditions ont été modifiées. Dans la deuxième vague, il n'y a pas eu de vente par coupons après la scission de l'Etat, d'autres formes ont été introduites (*Cf.* plus loin partie sur la Slovaquie).

Cette décision a exclu les fonds d'investissements de la deuxième vague de privatisation, contrairement à ce qui se passait en Tchéquie. Les fondateurs des fonds d'investissement sont des institutions financières et de grandes entreprises industrielles ainsi que des personnes privées nationales ou étrangères. On s'attendait qu'au cours de la deuxième vague de privatisation ces fonds d'investissement prennent le contrôle d'au moins 30 % des propriétés. Le gouvernement slovaque du moment favorisait l'achat direct par des intérêts choisis préalablement. Souvent, le nouveau propriétaire ou copropriétaire est le management de l'entreprise publique lui-même. La vente s'opère par paiement partiel, la période de crédit s'étendant sur dix ans. Selon l'opposition politique actuelle, c'est le moyen d'assurer une dépendance de long terme des nouveaux propriétaires à l'égard du gouvernement et du pouvoir politique, et d'éliminer les conséquences de l'indépendance politique et économique des fonds d'investissements (Miklos, 1995).

D'après l'OCDE (1996) la Tchéquie et la Slovaquie font partie, avec la Hongrie, la Pologne, la Lituanie et l'Estonie, des pays où plus de 90 % des petites entreprises ont été privatisées. En ce qui concerne la privatisation de l'ensemble du secteur public, la Tchéquie se trouve à la pointe des pays post-communistes, avec plus de 81 % des entreprises publiques privatisées ou liquidées. Avec 44 % la Slovaquie se retrouve à la septième place.

La privatisation s'est déroulée plus rapidement dans les entreprises de taille petite et moyenne ; c'est pour elles que le capital étranger a montré le plus d'intérêt au début des années 1990. Dans la République tchèque, la croissance rapide de la part du capital étranger a été liée à la vente en 1995 du système de télécommunication.

II.4. Les nouvelles relations professionnelles et les acteurs dans les petites entreprises et le niveau intermédiaire (niveau de la branche)

En Tchécoslovaquie, comme dans les Républiques tchèque et slovaque, les relations industrielles sont formalisées aux niveaux suivants

- au niveau macro (Commission tripartite, Conseil pour l'entente économique et sociale),
- au niveau mezzo (branches et régions),
- au niveau micro (établissements),

Les relations professionnelles sont réglées dans les Républiques tchèque et slovaque au niveau micro et mezzo par la loi sur la négociation collective. Cette loi organise la négociation entre les organisations d'employeurs et les syndicats avec l'objectif de faire signer des contrats collectifs.

L'adhésion aux syndicats de salariés ou d'employeurs, dans les deux pays, est volontaire ; l'activité syndicale est financée par les membres.

On peut définir le contrat collectif comme un acte de droit du travail écrit bilatéral, avec le caractère d'un acte normatif, résultant de la négociation entre les deux parties du contrat. Le contrat collectif règle les relations individuelles et collectives entre salariés et employeurs ainsi que les droits et obligations des deux parties.

Le contenu du contrat collectif dépend de l'objectif et de la fonction de ce contrat dans des conditions d'économie de marché, ou en vue de passer à l'économie de marché.

Le contrat collectif doit être

- un instrument de droit visant à établir et conserver la paix sociale (du point de vue social et des entreprises) ;
- un instrument de droit visant la coopération entre salariés et employeurs et entre leurs organisations ;
- un moyen pour améliorer les conditions de vie et de travail des salariés.

Les résultats de la négociation collective (ou du contrat collectif) sont valables pour l'ensemble des salariés, et non seulement pour les syndiqués. Pour la loi sur la négociation collective, l'organisation syndicale représente tous les salariés, donc elle couvre un pourcentage de salariés plus élevé que le pourcentage de syndiqués. Ce principe est accepté sans restriction non seulement par les syndiqués et les responsables syndicaux, mais aussi par les non-membres. Le contrat collectif s'impose juridiquement. On s'attend qu'avec le retrait des fonctions régulatrices de l'Etat le nombre des ordonnances générales concernant le droit du travail diminue et que l'espace de négociation entre employeurs et salariés grandisse.

Au niveau des établissements les syndicats sont les seuls représentants des intérêts des salariés, puisqu'il n'existe pas de conseil de salariés dans l'une ou l'autre République.

II.5. Les nouvelles relations professionnelles et leurs acteurs au niveau macro

La Tchécoslovaquie, puis plus tard la Tchéquie et la Slovaquie, ont dû solutionner une série de problèmes liés entre eux dans la vie politique courante après le changement de système politique, à l'instar de l'ensemble des pays d' Europe centrale et orientale. Il fallait passer non seulement à la démocratie représentative pluraliste, mais aussi de l 'économie planifiée à l'économie de marché.

La stratégie de réforme a fait usage d'un arrière-fond politique et institutionnel pour s'aider à exclure, à diminuer ou à limiter les conflits attendus. Le gouvernement fédéral a décidé avec les syndicats ainsi qu'avec les organisations ou les unions d'employeurs nouvellement constituées (ou en cours de constitution) d'instituer le partenariat social.

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, le tripartisme a été fondé en Tchécoslovaquie comme moyen préventif (Wiesenthal 1995 : 11), pour solutionner les conflits attendus dans le processus de transformation. Sa fondation n'est pas le résultat d'une discussion dans la société ou parmi les chercheurs. La discussion sur le néo-corporatisme qui se déroulait dans les démocraties occidentales au cours des années 1970-1980 n'était pas connue dans nos pays à cette époque. La discussion ne s'est pas répandue non plus jusqu'à maintenant. Après « le tournant » [5] les syndicats ont pris sans hésitation position pour le changement, ainsi bien aux niveaux fédéral que nationaux. Les nouveaux syndicats se sont présentés comme des partenaires coopératifs, pas comme des opposants au gouvernement. Ils n'ont formulé que deux conditions : la réforme économique devait prendre en considération la dimension sociale ; le rôle de l'Etat devait être plus grand, pendant la période de transformation, que certains politiciens libéraux le proposaient.

Les organes constitutifs du tripartisme, le Conseil pour l'entente économique et sociale (RHSD), d'abord constitué au niveau fédéral, puis au niveau de chaque République, sont le résultat d'un accord d'octobre 1990 entre les partenaires sociaux.

Trois partenaires négociaient dans le RHSD : le gouvernement, les employeurs et les salariés. Le gouvernement était représenté par 7 ministres, dont le vice-premier ministre ; les syndicats par 7 représentants centraux, dont un représentant de la confédération indépendante pour la culture et

5. Terme souvent utilisé dans les pays d'Europe centrale et orientale pour désigner les événements de la fin des années 1980 qui conduisent à la disparition des gouvernements communistes.

l'art ; les employeurs par 7 représentants de la Confédération des organisations d'employeurs et d'industriels, le Conseil de coordination des unions d'entrepreneurs.

Selon ses statuts (Statuts du RHSD CSFR/CR/SR, Art. 1) le RHSD a été conçu comme un organisme issu d'une initiative libre, dont l'objectif est de parvenir à un accord ou à une prise de position sur les questions essentielles qui concernent la politique économique et sociale, les relations juridiques du travail et l'emploi.

Ses centres d'intérêt sont prioritairement

- La formulation d'un accord général, qui doit être normalement conclu pour une année ;
- la conception du développement économique, avec des accents plus forts sur l'évolution de l'activité entrepreneuriale, sur les aspects régionaux, sur les coûts sociaux de la transformation et sur l'emploi ;
- le développement de l'emploi et du marché du travail, l'assurance des demandeurs d'emploi ;
- l'évolution de la situation sociale de la population avec une priorité aux revenus, au coût de la vie et à la prévoyance sociale ;
- le droit des relations du travail et la négociation collective ;
- la prévoyance sanitaire et la sécurité au travail ;
- l'accord sur l'orientation de la politique des revenus et la politique fiscale, en raison de leur influence sur l'évolution de l'activité entrepreneuriale et la situation sociale de la population ;
- les questions de fond du système d'instruction scolaire et professionnelle et le développement de la formation ;
- la liaison avec les accords internationaux dans les domaines concernés, avant tout avec l'OIT ;
- les propositions pour la ratification des accords de l'OIT, et la collaboration avec elle en général ;
- les contacts avec les institutions européennes qui s'occupent du dialogue tripartite au niveau national.

Selon ses statuts, les accords du RHSD doivent avoir pour contenu des projets de propositions ou de réglementation législatives dans les domaines économique, social, et dans le droit du travail. Jusqu'à présent, en Slovaquie cette conception s'est peu modifiée. Mais en Tchéquie un nouveau statut de mai 1995 a limité son rôle. Le résultat des négociations tripartites est la conclusion d'un accord général (AG). Mais cet AG, à la différence des conventions collectives, n'est pas un document juridique ; il est seulement un document politique. L'accomplissement de l'AG ne peut se faire qu'au moyen d'outils politiques et non juridiques.

En Slovaquie, les partenaires sociaux sont parvenus à un AG chaque année, alors qu'en République tchèque il n'y en a pas eu en 1995 et 1996. Il n'y a pas de relation juridique entre un AG et les conventions collectives, mais son contenu se reflète dans les conventions en raison du consensus politique.

Dès la première année de fonctionnement du RHSD, les représentants syndicaux et les documents de leurs organisations se sont fait l'écho de l'importance de l'institution et de ses problèmes, qui restent toujours actuels. Ces problèmes concernent d'abord l'organisation des relations entre les acteurs, la domination (de l'Etat, NdT) au sein du tripartisme et les questions de réalisation et d'application des accords entre les partenaires sociaux.

Dès le début des nouvelles relations professionnelles, les syndicats ont clairement formulé dans leurs documents leurs revendications d'une réglementation législative. Ils voulaient organiser juridiquement la place du RHSD au sein du système politique, pour que les conclusions de ce conseil deviennent contraignantes pour ses participants dans les négociations et qu'elles soient inscrites dans le procès de législation de l'Etat de droit. Ils ont revendiqué le changement de la réglementation du droit de grève, parce qu'elle ne correspond pas, jusqu'à aujourd'hui, à la charte sociale européenne. Ils ont demandé une application adaptée du partenariat social entre les organisation syndicales régionales et les instances administratives ou territoriales Ces exigences syndicales n'ont pas encore été réalisées. En Tchéquie, elles ne sont même plus formulées ni mises en avant ; en Slovaquie, sur la base du tripartisme, la question est discutée, mais le gouvernement hésite à accepter ces revendications.

L'évolution des nouvelles relations professionnelles au niveau *macro* a commencé à se différencier après le partage de la Fédération. Nous allons brièvement présenter cette tendance au sein de chapitres spécialisés.

III. Le développement des Républiques

III.1. La République tchèque

Le gouvernement de droite entré en fonction après l'élection législative de 1992 a laissé entendre de plus en plus clairement qu'il comptait traiter le partenariat social au niveau macro et le RHSD comme un mal nécessaire. Après la partition de la Tchécoslovaquie et surtout après que l'Etat se soit défait de sa participation majoritaire dans les entreprises industrielles principales (l'essentiel de la privatisation s'est terminé en 1994), le gouvernement a manifesté son déplaisir à rester dans le RHSD. Des membres du gouvernement tchèque ont signifié qu'il fallait limiter le rôle du tripartisme et ils ont exprimé le souhait que l'Etat s'en retire. L'argument central était

que, la privatisation (ou plutôt la désétatisation) étant terminée, il revenait aux partenaires sociaux – employeurs et salariés – de négocier.

Un tripartisme à ambition réduite

Ces positions ont conduit à la rédaction de nouveaux statuts (mai 1995), avec des changements aussi bien dans la conception que dans la structure de l'institution. L'énumération des problèmes à traiter s'est réduite. Le tripartisme s'intéresse maintenant seulement aux orientations et aux mesures juridiques dans le domaine du travail et le domaine social. Le nouveau statut et la nouvelle organisation mettent au premier plan la fonction informative des discussions, et non plus la négociation.

Le Conseil tripartite a été rebaptisé Conseil pour le Dialogue des Partenaires Sociaux (RDSP). La structure en a été modifiée. L'organe central est le bureau du conseil, qui se compose de neuf personnes (trois délégations de trois membres). Ce bureau se réunit deux fois par an, s'il n'y a pas de situation exceptionnelle. Il s'intéresse aux éléments qui menacent le plus directement la paix sociale, et à l'enregistrement des documents comme les statuts, les ordres du jour et l'accord général, si un AG doit être enregistré. Le gouvernement y est représenté par le vice-premier ministre et deux autres ministres. L'organe de travail du conseil est la commission exécutive, avec quinze membres (trois délégations de cinq membres). Le gouvernement y est représenté par un ministre et trois ministres-adjoint. La commission exécutive se réunit une fois par mois. C'est la commission exécutive qui doit porter le poids des négociations, et régler les principales contradictions.

Les groupes de travail permanents et *ad hoc* ont été conservés. Leur énumération permet de situer l'ambition de cette institution :

- groupe de travail pour les questions de droit du travail, de négociation collective et d'emploi ;
- groupe de travail pour les questions de traitements et de salaires ;
- commission paritaire pour les Finances et les cotisations ;
- groupe pour la sécurité au travail ;
- groupe de travail pour les questions sociales ;
- groupe de travail sur le système scolaire professionnel ;
- groupe de travail sur l'organisation du RDSP.

Les membres du RDSP peuvent être des représentants des organisations d'employeurs ou des syndicats, pourvu qu'ils remplissent les critères de représentativité formulés dans les statuts [6]. A la différence d'autres pays postcommunistes les chambres économiques ne sont pas membres du RDSP [7].

---

6. Ces critères ont été formulés pour la première fois de façon explicite dans les nouveaux statuts. Ce sont les suivants : Les organisations sont fondées et enregistrées suivant les

Les votes lors des séances s'effectuent suivant la règle : une délégation, une voix. Les compromis au sein des différentes délégations s'opèrent avant les séances plénières, lors de discussions connues sous le terme de « pré-paritaires ». L'importance de ces pré-négociations grandit.

La lente montée de tensions multiples

Les discussions au sein du RDSP n'ont pas permis d'aboutir à un accord en 1995 (en 1996 il n'a même pas été préparé). Le projet avait été préparé au début de l'année, mais le gouvernement a posé en préalable que le nouveau statut soit d'abord adopté. Il devait refléter la situation après que l'essentiel des privatisations et de la réforme économique et sociale ait été accompli. Les discussions sur l'AG se sont déroulées après l'enregistrement des statuts. Les représentants salariés étaient d'accord avec le projet, et les syndicats ont posé la condition d'une hausse des salaires que le gouvernement n'a pas acceptée. On n'a pu trouver de compromis, et le projet a été abandonné.

Le salaire minimum en Tchéquie est inférieur au minimum vital, ce qui signifie qu'un salarié à ce niveau est automatiquement redevable de l'assistance sociale. Le salaire minimum a peu à voir avec un salaire dans la situation actuelle. Il s'agit plutôt d'une base de calcul pour la sécurité sociale et l'assurance maladie que l'Etat paie en lieu et place de ceux qui ne sont pas capables de les payer eux-mêmes (enfants, retraités). La hausse du salaire minimum est de ce fait une charge importante pour les finances publiques.

Actuellement, le gouvernement et les partenaires sociaux sont d'accord pour considérer qu'un accord général doit être considéré comme un *gentleman agreement*. Il ne doit contenir aucune obligation concrète, mais seulement l'accord des partenaires pour négocier et s'informer mutuellement.

Les points de friction les plus importants dans le tripartisme tchèque entre 1993 et 1996 ont été les suivants :

a) la transformation du domaine social (Assurance sociale, maladie et vieillesse) ;

---

termes de la loi n° 83/1990 sur les Associations, et elles n'ont pas d'activité politique au sens de la loi sur les partis et les mouvements politiques. Toute organisation d'employeurs qui veut être membre du RDSP doit justifier qu'elle couvre au moins 500 000 salariés, qu'elle est implantée sur l'ensemble de l'Etat, et qu'elle réunit des organisations d'employeurs de diverses branches et régions. Toute organisation de salariés qui veut être membre du RDSP doit avoir une structure confédérale, ce qui signifie qu'elle doit réunir au moins trois unions syndicales représentant des branches différentes, avoir une couverture sur l'ensemble de l'Etat et rassembler au moins 300 000 membres.

7. Cette situation fait l'objet d'appréciations différentes parmi les chambres économiques. Lors de sa rencontre trimestrielle habituelle avec la presse le président des chambres s'est déclaré insatisfait du fonctionnement du tripartisme. Les chambres ont recommandé au gouvernement la formation d'un nouvel organisme consultatif, le Conseil économique de la République tchèque, dans lequel des représentants des chambres économiques et des chambres d'agriculture pourraient siéger. « *Hospodarska komora pozaduje novou tripartitu* », *Pravo*, 10.2.1996, p. 2.

b) les salaires (salaire minimum, régulation des salaires, revalorisation des salaires vu l'inflation et les hausses de prix, accords de salaires minimaux dans le secteur des ménages) ;

c) le renouvellement du Code du travail.

La préparation d'un nouveau système d'assurance sociale et maladie avait été un sujet de débat au sein de la structure tripartite fédérale et des deux conseils des Républiques dans les années 1991-1992. Le RHSD tchèque avait proposé la création de deux fonds séparés pour l'assurance sociale et l'assurance maladie. Les RHSD fédéral et slovaque avaient demandé un fonds commun pour les territoires tchèque et slovaque. On n'a pas trouvé de solution à cette question, la préparation de la scission de la Fédération ayant repoussé les délais. Un nouveau projet a été préparé au sein de l'instance tripartite tchèque.

Les nouveaux projets de lois ont été acceptés sans difficultés par les partenaires sociaux. C'est après le vote des lois au Parlement que les salariés et les employeurs ont commencé à protester après avoir calculé les coûts. Ils ont réclamé une nouvelle séance du RHSD et la modification de cette loi sur les assurances. C'était la première fois que les employeurs s'opposaient frontalement au gouvernement dans l'instance tripartite.

Un autre problème important a été la préparation de la loi sur l'assurance vieillesse et de la loi sur l'aide sociale d'Etat. Ces thèmes ont donné lieu à de sérieuses oppositions au sein du RHSD. L'assurance vieillesse n'a pas été une occasion de conflit qu'entre le gouvernement et les syndicats, mais aussi au sein de la coalition gouvernementale. L'Union démocrate-chrétienne (KDU-CSL), en tant que parti chrétien s'est décidée en fonction de la charte sociale, et a pris position contre ses partenaires dans la coalition.

Le Parlement a pris une nouvelle loi sur l'assurance vieillesse et l'âge de la retraite, avec effet à compter du 1.1.1995. Les syndicats ont protesté contre le recul de l'âge de la retraite (l'un des plus bas d'Europe), et ils ont demandé la création d'un fonds séparé pour l'assurance vieillesse avec un statut public. L'assurance vieillesse était un élément du budget de l'Etat, et à partir de 1995 elle est devenue un sous-compte de ce budget. Un autre problème a été l'assurance retraite complémentaire. Selon le gouvernement, il s'agit-là d'une question relevant d'options individuelles. Les revendications des syndicats sont restées sans succès, malgré une grève d'avertissement de quinze minutes. Le nouveau gouvernement tchèque, constitué après les élections législatives de juin 1996, a mis la création d'un fonds de retraite séparé à son programme.

Le problème des salaires et de leur régulation est devenu un thème riche en conflits, au long de l'activité du conseil. Le gouvernement a imposé la régulation des salaires comme mesure anti-inflationniste dans l'accord général de 1992. Elle est entrée en vigueur à partir de juin 1993 et est restée

valide pendant plus de deux années. Elle comportait cependant une quantité d'exceptions. Le gouvernement a alors affirmé qu'elle devait prendre fin avec la deuxième vague de privatisation par coupons. Elle ne concernait que les entreprises d'Etat ayant plus de 150 salariés, mais pas les firmes privées ni les coopératives transformées et les firmes avec participation étrangère au capital.

Les syndicats, mais aussi les employeurs, se sont élevés contre la régulation des salaires. Les employeurs arguaient qu'ils perdaient les meilleurs spécialistes, puisque les sociétés privées ou étrangères n'étaient pas touchées par cette mesure. Cette dénonciation manifestait la contradiction nouvelle entre les intérêts du secteur privé et ceux du secteur d'Etat. Les syndicats refusaient par principe la régulation. Ils la considéraient comme un élément contradictoire avec la loi du marché, limitant la liberté de négociations collectives. En République tchèque, il n'y a pas de négociation au niveau de la branche, comme en Allemagne par exemple. Les syndicats mettent aussi en doute que cette régulation serve à combattre l'inflation, et prétendent qu'elle sert surtout à opérer des discriminations entre les branches au sein du secteur étatisé (par exemple le textile). La régulation des salaires a été levée après deux ans, sans que cela conduise à une augmentation rapide des salaires.

Des changements dans le Code du travail ont aussi conduit à une dispute entre les syndicats et le gouvernement. Les premiers réclamaient une plus grande libéralisation des négociations collectives, un contrôle syndical du chômage, ou l'interdiction du travail de nuit des femmes enceintes ou des mères de petits enfants. Ils ont appelé à une grande démonstration pour appuyer leurs demandes, mais sans succès. Les changements ont été votés par le Parlement.

D'autres discussions se sont ouvertes en 1995-96 autour de la préparation du nouveau Code du travail, sans qu'elles aient encore trouvé un terme. Les conceptions des partenaires sociaux et du gouvernement sont opposées. Le gouvernement veut supprimer l'autonomie du Code du travail et incorporer les thèmes relevant du travail au sein du Code civil. Les syndicats voudraient sauvegarder l'indépendance du Code, parce qu'ils y voient un renforcement de leur position ; les employeurs ne sont pas d'accord entre eux sur ce sujet. La majorité privilégie un code limité, pour des raisons pratiques et de simplicité d'usage. La discussion sur le nouveau règlement du travail se transforme lentement en une discussion sur son contenu ; la question principale est de savoir ce qui doit être réglementé par la voie légale et ce qui ne doit pas relever de cette dernière.

Les problèmes d'emploi ne sont pas encore devenus des sujets essentiels pour les négociations collectives, ni dans la réalité sociale. Le nombre de candidats pour une place de travail dans la République tchèque tourne de-

puis longtemps autour de 1,5. Le taux de chômage oscille autour de 3 %, avec des différences régionales ou micro-régionales. Le chômage atteint le plus souvent les femmes, les jeunes issus du système scolaire à la recherche d'une première occupation, les non-qualifiés et les jeunes.

Vers une politique syndicale plus conflictuelle ?

Malgré l'insatisfaction qu'ils manifestent de temps en temps envers la politique et les décisions gouvernementales, les syndicats se sont comportés de façon coopérative, et ils n'utilisent que des moyens mesurés (memorandums, négociations). Cela n'a pas toujours conduit aux résultats attendus, et les syndicats sont critiqués. Leur capacité limitée à obtenir des résultats dans le domaine de la santé – on s'attend que la réforme y conduise à des problèmes importants – a entraîné la fondation d'un Club des Syndicats Médicaux (LOK), organisation syndicale indépendante, qui fonctionne plutôt comme un groupe de pression. Le succès rapide du LOK est un signal d'alarme pour les syndicats, les incitant à négocier rapidement dans les situations conflictuelles sérieuses [8].

Les relations professionnelles au niveau *micro* et *mezzo*, c'est à dire au niveau des établissements et des branches, se développent en lien avec les progrès de la transformation économique [9]. Ce sont les problèmes que rencontrent les établissements qui formaient et qui forment l'arrière-fond de ces relations :

- la réorientation des marchés après la disparition du Conseil de l'aide économique mutuelle ;
- la perte des contacts d'affaires internationaux, auparavant organisés de façon centraliste ;
- les revendications de restitution ;
- l'entrée de partenaires étrangers dans nos firmes, après que les négociations se soient prolongées, que le management en place ait profité de la situation et que les salariés se retrouvent en grande insécurité ;
- la privatisation.

En dehors des facteurs ci-dessus, l'existence d'une organisation syndicale est liée à la taille de la firme. On trouve un tout petit nombre d'organisations syndicales dans les firmes en dessous de cent salariés. En République tchèque on repère un syndicat dans environ une firme de cette taille sur quatre (Vlacil, Hradecka 1995 : 21). Dans les firmes jusqu'à 500 salariés, il

---

8. « Nous devons l'essentiel de nos pertes à nos propres incapacités. » Interview de Richard Falbr, président de la chambre syndicale tchéco-morave, sur les syndicats, leur force et leur faiblesse, hebdomadaire *Respekt*, n° 51, 1995, p.12
9. Une recherche sur ce thème a été conduite sous le titre : « La grande privatisation, conflit social et consensus ». In *Vlacil Jan, Amestnanci, management a odbory. Industrialni vzathy v privatizovanych podnicich*, Ociologicky casopis, roc. 30, 1994, c. 3, pp. 345-360.

y a des syndicats dans 80 % des cas, et dans les plus grosses firmes dans 95 % des cas. On trouve des organisations syndicales dans les branches ayant une forte concentration géographique, comme par exemple dans l'industrie sidérurgique.

On peut établir deux raisons essentielles expliquant l'absence d'organisations syndicales

- les salariés n'ont pas demandé la fondation d'une organisation (le plus souvent dans les nouvelles firmes de petite taille) ;
- l'employeur (privé) est contre la fondation d'un syndicat dans l'entreprise, quoique la loi lui fasse interdiction de s'opposer à son installation.

Le management des entreprises tchèques n'est ni habitué ni préparé à travailler avec les syndicats en tant que partenaires de négociation. On peut s'attendre que les syndicats se développent dès lors qu'il s'agira pour les salariés d'assurer la défense de leurs propres intérêts.

La non-existence d'une organisation syndicale a pour conséquence que personne ne peut conduire de négociation ni conclure de convention dans cette entreprise. Pour cette raison, les syndicats insistent sur l'importance de contrats collectifs de branche. On ne peut assimiler ceux qui existent à ce que l'on peut observer en Allemagne. Il s'agit le plus souvent d'accords sur des minima, valides pour des périodes de temps limitées. Contrairement au contrat d'établissement, les contrats de branche ne sont contraignants que pour les acteurs qui les ont signés. L'idée d'une extension à l'ensemble de la branche est défendue par les syndicats, mais refusée par le gouvernement et par les employeurs. Le contrat collectif de branche est juridiquement contraignant. Mais son application ne peut être revendiquée à l'aide de la grève.

III.2. La République slovaque

Le développement des accords d'entreprise...

En République slovaque, les relations entre les salariés et les employeurs, telles qu'elles sont formalisées à travers les contrats d'établissements, avec leur caractère juridiquement obligatoire, influencent de plus en plus la forme des relations professionnelles au niveau micro. Il s'agit du résultat de négociations entre syndicats et employeurs à ce niveau, qui se comprennent dans la logique des transformations économiques. Les termes et les conditions inscrites dans les contrats collectifs d'établissement s'imposent à l'ensemble des salariés, membres des syndicats ou non. S'il n'y a pas de syndicat, il ne peut y avoir de contrat collectif. Il est vrai qu'en République slovaque il est possible d'étendre les contrats collectifs conclus à des niveaux plus élevés (Kolektivna Zmluva Vyssieho Stupna – KZVS), c'est à dire au niveau du secteur concerné. Selon l'avis des organisations

syndicales, l'Institut pour l'Extension des Contrats Collectifs de Niveau Supérieur a une grande importance, parce qu'il assure la prépondérance du contrat collectif sur la formation des relations professionnelles et sur les règlements salariaux. Il agit d'un côté contre un dirigisme exagéré de l'Etat, et de l'autre contre l'arbitraire des employeurs. Beaucoup d'employeurs refusent donc leur intégration dans des unions d'employeurs, en même temps que l'intervention d'un syndicat dans leur entreprise pour des raisons spéculatives : ainsi ils ne sont pas liés par les contrats collectifs à raison desquels des prestations et des exigences découlent, prestations et exigences qui débordent le cadre de celles prévues par le Code du travail (en termes de salaires, de droit du travail et de prestations sociales). Beaucoup de ces entrepreneurs et employeurs comptent ainsi s'assurer un avantage concurrentiel.

Les contrats collectifs les meilleurs reflètent les conditions spécifiques des domaines et des secteurs économiques ; ils ne peuvent cependant pas stipuler de conditions plus défavorables pour les salariés que celles qui sont contenues dans les lois ou les accords généraux.

Dans les contrats d'établissement, les droits des salariés ne peuvent être inférieurs à ceux des conventions collectives de niveau supérieur. Par exemple, d'après la loi un salarié licencié pour rationalisation reçoit une indemnité de départ à hauteur de deux fois son salaire mensuel moyen ; mais dans nombre de KZVS l'indemnité se monte à trois fois ce montant, et dans beaucoup de contrats collectifs d'établissement jusqu'à cinq fois ce montant.

Les salariés et les employeurs accordent actuellement une priorité à la négociation collective dans leur activité, et ils sont orientés vers sa plus grande libéralisation.

...cède encore le pas à la régulation macro

Pour autant, les partenaires sociaux, et spécialement les syndicats, tiennent pour prématuré un affaiblissement de l'institution du partenariat social au niveau macro, le tripartisme, tant que les transformations du système en matière sociale et en matière de droit du travail ne sont pas réalisées : spécialement les changements des systèmes d'assurance sociale, de maladie et de vieillesse, ainsi que les modifications du Code du travail. L'institution tripartite reste actuellement le terrain le plus adapté pour conduire des discussions extra-parlementaires sur les questions sociétales. En Slovaquie cette institution remplit son rôle : elle a rendu possible que les acteurs du partenariat fassent valoir leurs points de vue, et qu'ils influencent les formes des lois qui ont été prises, et ceci sous un double aspect

1. par des prises de position et des recommandations de l'instance tripartite sur des projets de loi (une prise de position de cette instance sur un projet de loi – avec un rapport circonstancié à ce sujet – sert à le justifier devant le Parlement) ;

2. par la conclusion, et par la mise en pratique de l'Accord Général.

Tout spécialement sous le premier aspect – en accord avec le système juridique constitutionnel de la République slovaque – les partenaires sociaux ne peuvent pas être sûrs que leurs accords ou leurs prises de position seront reprises de fait sous forme législative. Seul le Parlement – et donc les députés du Conseil national de la République slovaque – a la compétence de prendre des lois. Pour cette raison il est important de savoir comment les députés se situent quant à ce problème. Nous pouvons illustrer leurs positions à l'aide de quelques citations [10] :

« Nous tenons le tripartisme pour essentiel dans la formation des positions ; il est une occasion décisive pour exprimer les opinions et trouver un consensus sur les problèmes. Si les trois partenaires s'accordent, nous considérons cela comme le préalable et la garantie que l'accord ne sera pas seulement possible au sein du Parlement, mais aussi au sein de la société en général. Nous prêtons attention au résultat des négociations, et à leur mise en œuvre ; nous sommes ainsi avertis par le terrain économique et social sur les projets de loi » (Député du NR, membre du parti de la gauche démocrate, SDL). « Nous nous intéressons à l'avis de l'instance tripartite sur les projets de loi, avant leur passage au Parlement. Pour être précis et factuel, la position de la commission tripartite intéresse toujours les députés du SDL (Partie de la gauche démocratique) et la majorité des députés du HZDS (Mouvement pour une Slovaquie Démocratique). On peut dire que ceux qui cherchent à connaître la position de la commission tripartite sont aussi ceux qui veulent la soutenir au Parlement. Ceux qui ne s'y intéressent pas ne se laissent pas influencer par elle. Mais je n'ai pas remarqué que cette prise de position les hérisse, ou qu'ils refusent ouvertement qu'elle soit soumise au Parlement » (député du NR, membre du HZDS). « A mon avis les députés du SDL, une partie des députés du HZDS et quelques individus de quelques autres partis se sentent liés par les décisions tripartites. J'hésite à dire s'il s'agit de plus de la moitié » (député du NR pour le SDL).

Contenu des accords généraux de 1991 à 1996 en République slovaque

Quoique le contenu et les structures des accords généraux en République slovaque soient les mêmes depuis le début (voir plus haut), on relève cependant des différences dans certains domaines, avant tout par l'accentuation sur certains problèmes et sur les méthodes.

Dans les années 1991-1992, les AG se sont centrés avant tout sur la solution et éventuellement sur la compensation des conséquences subies par les

---

10. Les citations sans référence proviennent d'interviews menées par M. Cambalikova dans le cadre du projet de recherche « Possibilités du partenariat social en CSFR » Projet 4177 de la Fondation jubilaire de la Banque Nationale d'Autriche, 1993 et « Partenariat social en Tchéquie et en Slovaquie », Projet SPACE, 1995-1996.

salariés et la population en général suite à la transformation. Les questions d'emploi et de salaires constituaient le centre de gravité de ces accords.

L'AG de 1993 réagit aux conditions nouvelles provoquées par l'indépendance de la République slovaque. Il comprend les ordonnances sur le maintien de la continuité juridique, surtout concernant le droit syndical et la représentation des intérêts. Pour la première fois, il contient une partie spéciale sur la politique économique : le gouvernement est sollicité de réactiver l'économie slovaque, de restaurer sa capacité productive, et il s'y engage. Les trois acteurs du tripartisme slovaque – gouvernement, employeurs et salariés – énoncent clairement leur préférence pour une politique économique active, dont ils affirment la nécessité, plutôt que pour une politique réagissant aux conséquences de la récession économique. Selon F. Kurej, alors président adjoint des syndicats, ces derniers ont retenu trois principes essentiels dans la préparation de l'accord : « Nous avons d'abord cherché à faire inscrire clairement dans l'accord l'engagement du gouvernement à réaliser une politique qui par étape conduise à la revivification de l'économie. Ensuite, nous avons cherché à assurer l'existence d'un espace économique favorisant la constitution d'une économie de marché et soutenant les entreprises petites et moyennes. Le troisième point découle des deux premiers et concerne le type de prise en charge de la politique salariale et sociale. Evidemment la politique salariale est entièrement libéralisée, et le poids principal de la négociation des salaires repose sur les négociations collectives entre employeurs et salariés. Cependant, en matière sociale, l'Etat et le gouvernement doivent prendre leur part » [11].

L'accord de 1994 se distingue par la mobilisation des syndicats en faveur de ce que l'on appelle le fonds social. La constitution du fonds social, dont les objectifs concernent la politique sociale dans les établissements au moyen de cotisations patronales, était une des conditions syndicales à la signature de l'accord général. Cette revendication syndicale se retrouve dans l'AG par l'engagement du gouvernement de contraindre tous les employeurs au moyen d'une loi, en vue de constituer des fonds sociaux recevant 2 % des salaires. Le fonds se constitue moyennant une réduction de la base d'imposition.

Dans l'AG de 1995 les partenaires sociaux s'accordent sur la constitution d'une régulation salariale. Ils acceptent aussi la proposition syndicale que tous les coûts qui proviennent de l'application du droit du travail et d'accords collectifs soient considérés fiscalement comme des coûts pour les employeurs.

---

11. In *Odborarske spektrum*, 2.8.1993, p. 7.

Actuellement on discute et on prépare, dans le cadre tripartite, les textes visant à inscrire et à renforcer législativement le principe de liberté de négociation entre employeurs et salariés.

Un bilan mitigé des accords généraux et du tripartisme

L'expérience des premiers accords en République slovaque montre que ces documents sont un moyen de garantir la paix sociale, pour peu que les partenaires négocient avec le sens de leurs responsabilités. Elle met aussi à jour l'inanité des espérances du début. Les gouvernements tiennent leur promesses à l'égard de leurs partenaires en publiant des règlements ou en présentant des projets de loi au Parlement. Ils n'ont pas toujours accompli ces engagements moraux comme leurs partenaires s'y attendaient. Une prise de responsabilité plus importante et plus concrète des partenaires, visant à l'accomplissement des engagements, suppose que ces derniers ne s'étendent pas sur des domaines trop larges. « Les réunions tripartites ne devraient pas se charger avec des masses de documents trop importantes. Il faut accorder la priorité à des questions et des problèmes décisifs, comme les plans stratégiques de la politique économique et financière, les projets de l'Etat, la monnaie, etc. » [12].

Les syndicats se font aussi l'écho de plus en plus souvent du non-respect des engagements par les partenaires sociaux. Le 30.1.1993 les syndicats ont présenté le bilan de la KOZ SR sur l'activité du RHSD. On peut y lire que « à côté des aspects positifs qui découlent de l'existence du RHSD, on peut aussi repérer des aspects négatifs, sur la base de l'expérience. On relève tout particulièrement les retards dans la présentation de documents de la part du gouvernement, ou la présentation de documents incomplets, ainsi que l'insuffisance de contrôle des conclusions du RHSD et l'absence de certains membres du gouvernement lors des réunions. » La confédération conclut dans ce document : « Le RHSD remplit formellement les conditions d'un lieu de négociation entre les trois partenaires, mais, d'un point de vue pratique, il n'a que des effets limités, et pour la KOZ SR il ne remplit ses obligations que d'une façon restreinte. La KOZ SR se trouve donc, du fait de sa participation au RHSD, dans la position d'un partenaire agréant les décisions du gouvernement dans des domaines ayant des conséquences sociales importantes, et cela même dans les cas où la KOZ n'est pas d'accord avec les décisions gouvernementales. »

En 1991 les syndicats voulaient encore que l'existence du RHSD fasse l'objet d'une reconnaissance législative et que l'Accord général soit contraignant (*Cf.* « Perspectives et objectifs programmatiques de la politique syndicale »). Par la suite, les déclarations et les documents émanant de la

12. F. Kurej, Vice-président KOZ SR, *Praca*, 18.10.1996, p. 2.

représentation syndicale, comme de celle des employeurs, indiquent qu'ils ne demandent plus aussi fermement une reconnaissance légale ou des garanties juridiques pour l'Accord général. Ils se félicitent de la formation d'une ambiance sociale propre à perpétuer la définition d'accords politiques, grâce à une participation sans réticence de tous.

Quels liens entre syndicats et partis ?

Les discussions sur le rôle et sur les moyens visant à accroître l'efficacité du tripartisme portent aussi sur les liens entre les syndicats, les employeurs et les partis politiques.

Au début, après la formation des syndicats et des organisations d'employeurs « d'après-novembre », l'indépendance et l'autonomie de ces unions se comprenaient comme une indépendance à l'égard des partis politiques, avec l'ambition de disposer de conceptions et de stratégies propres dans la transformation sociale. Le président de la confédération syndicale de la République slovaque, A. Englis, déclare lors du deuxième congrès de son organisation en juin 1993 : « Nous avons appris que se situer au-dessus des partis et ne pas avoir d'engagement politique sont deux choses différentes. Nous avons le devoir d'être au-dessus des partis. Mais nous ne pouvons pas rester apolitiques. Il est important que nous modifions notre tactique, notre politique syndicale. Ce changement doit consister à revitaliser les contacts avec les partis politiques, évidemment avec l'objectif de faire prendre en compte notre programme social par le législateur. »

Le partenariat politique se développe pourtant très lentement, malgré l'intérêt de quelques partis politiques et de quelques représentants syndicaux. La prudence des syndicats ne s'explique pas seulement par les expériences négatives de l'époque totalitaire. Elle provient aussi de la période post-révolutionnaire et de ses développements, période au cours de laquelle les partis et les mouvements ne sont pas encore solidifiés et où les députés et les acteurs politiques hésitent dans leurs choix programmatiques. C'est la raison pour laquelle les syndicats considèrent la construction d'un partenariat solide et fort avec les partis politiques comme une tâche de long terme.

Il semble que sur cette question les positions différent sensiblement parmi les dirigeants de la confédération syndicale. Le président de la KOZ, M. Lacko, s'est exprimé sur ce sujet : « Je refuse le lien des syndicats avec la politique. Syndicats et partis politiques sont deux acteurs différents. Les partis politiques tentent d'obtenir le pouvoir d'Etat. Ils sont là pour ça. Les syndicats ne doivent pas se préoccuper d'occuper le pouvoir à ce niveau, ils doivent défendre les intérêts des salariés. La liaison avec des partis politiques pourrait nous mettre dans la même situation que celle que nous occupions avant 1989. J'ai fait des expériences avec des collègues, qui se sont engagés et sont passés dans des partis politiques ; ils n'ont pas représenté les

intérêts syndicaux dans les partis, mais les partis dans les syndicats ». La position de F. Kurej, vice-président, est la suivante : « Je ne peux pas partager l'opinion que la direction de la KOZ penche vers un parti précis. Nous respectons nos statuts, qui fondent l'impartialité des syndicats. Cela ne signifie pas que nous ne devions pas collaborer avec les partis politiques qui ont des convergences programmatiques en matière sociale, économique ou dans d'autres domaines. Il faudra que nous nous exprimions sur la question de la démocratisation de la société, comme sur l'intégration de la Slovaquie dans les structures européennes » [13].

L'impact du tripartisme dans le domaine social les salaires au centre des exigences

L'idée et le principe voyant dans le tripartisme un forum de discussion extra-parlementaire ainsi qu'un mode de participation des acteurs concernés se sont concrétisés dans le domaine de la transformation du système en matière sociale. Il ne s'agit pas seulement du contenu ou de la forme des lois qui ont été prises, mais aussi des conditions dans lesquelles elles ont été amenées. On peut caractériser la transformation de la sphère sociale, pour l'essentiel, de la façon suivante :

1. La désétatisation, ce qui signifie la transformation des institutions du domaine social et du marché du travail en institutions de droit public, fonctionnant suivant le principe du tripartisme ;

2. la constitution des conditions législatives et institutionnelles fondamentales pour la participation des citoyens à leur assurance sociale, maladie et vieillesse, ce qui se traduit par une incitation à la participation des employeurs.

Les principes de la transformation, et la forme des lois grâce auxquelles elle a pu se réaliser, ont été discutés et écrits en commun à partir de 1993. Un « Comité d'échange » pour la réforme sociale a été créé au sein du tripartisme ; en son sein siégeaient, outre les partenaires sociaux, d'autres institutions non étatiques. Ce comité a produit le concept de la transformation de la sphère sociale qui a été repris en septembre 1995 par la commission tripartite et en décembre par le gouvernement. Les résultats des votes au Parlement montrent que, lors des scrutins sur les lois concernant la transformation de la sphère sociale, le plus haut degré de consensus a été atteint : les députés de la coalition ont voté en leur faveur, ainsi que ceux de l'opposition.

Le revenu provenant d'une activité professionnelle est le fondement de toute « protection » sociale. Le prix du travail est donc le thème le plus controversé du tripartisme slovaque. Parmi les Etats CEFTA, le salaire moyen

13. *Pravda*, 11.11.1996, p. 1.

le plus bas se trouve en Slovaquie. Les syndicats demandent que les salaires croissent plus rapidement, en se fondant avant tout sur l'augmentation du coût de la vie. Le gouvernement et les employeurs plaident en faveur d'une augmentation prudente des salaires, s'appuyant sur le besoin de mener une politique anti-inflationniste, sur le faible niveau de productivité et sur le taux élevé de chômage.

« Nous savons que la question du prix du travail a deux aspects. Si nous jugeons le salaire minimum d'après le coût de la vie et les prix à la consommation, nous sommes incités à élever le salaire minimum. Si nous partons de la productivité du travail, cela n'est plus aussi évident...Nous ferons tout notre possible pour revaloriser le salaire minimum » [14].

Cette ambiguïté se manifeste aussi dans le paragraphe 6 de l'Accord général de la République slovaque en 1994 : « Les syndicats et les employeurs s'accordent pour que lors de la conclusion de conventions collectives sur les salaires, et lors du contrôle de leur application, soient pris en compte les critères suivants

a) s'agissant des salaires minimaux, la prise en compte de la relation entre part des salaires et part des profits dans le domaine de production concerné ;

b) s'agissant des salaires réels, de la relation entre les évolutions salariales et les évolutions du coût de la vie dans une période de temps comparable. »

De même l'article 2 de l'Accord général stipule : « Les syndicats et les employeurs affirment leur intérêt pour le principe d'un développement sans inflation et pour la stabilité de la monnaie, qui sont inscrits dans la loi sur les finances publiques et dans les mesures gouvernementales. »

« Je reconnais que nos salaires sont bas. Mais si nous avons dit oui aux changements économiques et sociaux de 1989 – et les syndicats étaient alors dans le coup – nous devons aussi accepter les faits qui en découlent. Il nous faut d'abord nous comparer avec la situation des pays économiquement forts. Cela n'est pas très populaire, mais nous devons reconnaître que nous avons une productivité plus faible que celles de pays plus développés...Mais à quoi cela conduirait-il que je me lance sur la question de l'explosion des coûts salariaux...Qui est prêt à ce que nous réduisions les effectifs de salariés ? Clairement, quoique sans plaisir, nous les employeurs nous devons reconnaître qu'il y a chez nous d'évidents sureffectifs. Sommes-nous prêts à un changement radical ? Est-ce que nos syndicats seraient d'accord pour qu'avec un doublement des salaires se développe un doublement du chômage, qui passerait ainsi de 13 à 26 % ? Cela conduirait en outre à élever les cotisations sociales pour les besoins nationaux. Les syndicats doi-

14. F. Kurej, Vice-président de la KOZ SR, *Odborarske spektrum*, 2.8.1993, p. 7.

vent aussi prendre cela en compte dans les négociations collectives. Notre collaboration avec les syndicats doit s'orienter vers la possibilité de trouver un nouveau consensus. Dans beaucoup de cas, les faits vont conduire à ce que les syndicats deviennent co-actionnaires avec nous lors de la privatisation de nombre d'entreprises. Ils doivent se demander ce qu'ils veulent : des salaires plus hauts ou des dividendes. Avec une certaine modération ils favoriseront l'investissement, ce qui facilitera l'insertion des entreprises dans la concurrence, et contribuera à assurer la croissance de l'emploi » [15].

La privatisation : au bénéfice de qui ?

En 1994, le gouvernement a introduit des modifications substantielles dans sa stratégie de privatisation. Cette nouvelle stratégie est marquée par trois éléments essentiels

- une dimension sociale, qui confère aux salariés et aux employeurs un rôle plus important dans ce processus ;
- l'octroi de conditions favorables pour le rachat par des entrepreneurs nationaux ;
- la protection de l'emploi à travers les contrats commerciaux.

Pour atteindre ces objectifs, on a abandonné la méthode des coupons. Le système de changement des coupons a été abandonné pour la deuxième vague de privatisations, et transformé en obligations. Les privatisations se sont faites essentiellement par vente directe. Cette nouvelle approche, choisie par le gouvernement, peut masquer la relation étroite entre le gain à court terme en terme d'emplois et de consensus politique d'une part, et le déficit à long terme en matière de motivation et de ressources pour des investissements stratégiques [16].

Lors de leur congrès de mai 1995 les syndicalistes de la KOZ SR ont fait leur la déclaration à propos du projet gouvernemental intitulé « Principes pour la concrétisation d'une participation des salariés à la privatisation des entreprises ». Ils constatent que les représentants syndicaux ont l'occasion de s'exprimer avec les représentants des employeurs sur les projets de privatisation que les managers des entreprises publiques élaborent. Mais les syndicalistes réclament de pouvoir aussi prendre part à la décision finale sur ces projets de privatisation au sein du ministère pour l'Administration et la Privatisation de la Propriété publique de la République slovaque, ainsi qu'au sein du Fonds pour la Propriété Publique de la République Slovaque.

« Nous ne trouvons pas acceptable le projet gouvernemental de privatisation, avec 46 % à la vente par coupons, 34 % pour le management et 17 %

---

15. Michael L'ach, Président de l'Association des Unions et Associations d'Employeurs, *Pravda*, 6.11.1996, p. 4.
16. *Marché du travail et politique sociale en République slovaque*, Paris, OCDE, 1996, p. 9.

pour les salariés. La faible part réservée aux salariés sert seulement de paravent pour la vente de ces biens à des intérêts bien précis » [17].

Après novembre 1989 les syndicats se sont trouvés légalement libres d'exercer des compétences importantes en matière de codétermination et de contrôle au niveau des établissements. Le rôle des syndicats à ce niveau est justifié – ainsi que dans le tripartisme – par la volonté d'élargir les compétences et les droits des syndicats dans les établissements. On peut retenir comme significative de ce mouvement la nouvelle loi n° 206/1996 introduite dans le Code du travail. Elle crée une nouvelle institution en cas de licenciement collectif. Elle prévoit que, lorsque l'employeur envisage de procéder à un licenciement collectif, il doit informer les syndicats trois mois à l'avance sur l'effectif des salariés licenciés, sur sa structure, et sur les critères du choix.

Résumé sur la République slovaque

La base de la réforme économique après novembre 1989 a été le programme de stabilisation macro-économique, prenant la forme concrète d'une politique monétaire restrictive. Après la séparation de la CSFR (1.1.1993) on s'attendait au moins à court terme à une situation économique difficile en République slovaque. Les politiques et les économistes ont attiré l'attention sur l'exigence d'une politique budgétaire restrictive pour réaliser la réforme économique. L'alternative à cette politique était un financement inflationniste de l'économie et une menace générale pour l'accomplissement de la réforme économique. L'état réel et le développement de l'économie slovaque a influencé la formation du partenariat social, les buts, les priorités et les stratégies de ses acteurs. Représentants des employeurs et des salariés ont soutenu le processus de transformation, les syndicalistes critiquant dans le même temps le déroulement de la transformation en réclamant de limiter son coût social. Cette contradiction des représentants syndicaux – qui d'un côté savent que la transformation exige des coûts sociaux et d'un autre côté se présentent comme les protecteurs des citoyens contre ses conséquences – manifeste expressément l'ambiguïté de la politique actuelle des syndicats. Le cours de la transformation politique et économique en Slovaquie ainsi que la formation de l'Etat autonome sont liés aux conditions nouvelles. Ces événements sont gros de problèmes et de coûts sociaux. L'idée du partenariat social ne se limitera pas au partage des revenus et des avantages sociaux. Le partenariat social est institutionnalisé sous la contrainte de se préoccuper constamment de la justice redistributive et du partage des coûts et des problèmes sociaux. Seul le temps pourra montrer jusqu'où les acteurs (et surtout les syndicats) seront capables d'accepter les

17. E. Skultéty, Vice-président de OZ KOVO, *Trend*, 10.5.1996, p. 3.

coûts de la réforme économique. Jusqu'à présent, les protestations des syndicats et des employeurs contre les mesures économiques et sociales gouvernementales sont limitées, et les suites à l'encontre des effets néfastes de sa politique restent mesurées et retenues. On entend pourtant de plus en plus souvent les syndicalistes dire ceci : « Il est temps que les effets macro-économiques positifs se manifestent en République slovaque, en ce qui concerne la hausse du niveau de vie des salariés. Ce sont d'abord eux qui ont vu se manifester les conséquences sociales négatives de la transformation. Il faut maintenant que les effets positifs se manifestent. Et que cela advienne est la tâche même des syndicats dans cette société » [18].

Conclusions

Le mouvement syndical en Tchéquie et en Slovaquie a une longue tradition. La Tchécoslovaquie pré-communiste se caractérisait par une approche social-démocrate de la prise en charge des problèmes sociaux et par le caractère corporatiste de l'articulation des intérêts des acteurs sociaux. Cette spécificité facilite la revitalisation des principes du partenariat social dans les Républiques slovaque et tchèque.

Le partenariat social de la période postcommuniste s'est constitué sous des conditions particulières : redonner vie à la structure sociale niée (homogénéisée) par l'expérience socialiste, pour réanimer la structure sociale et le système démocratique, relancer l'économie et sauvegarder la paix sociale. Le cumul de ces objectifs reflète le changement de système en même temps qu'il veut le rendre possible.

Le partenariat social s'est institutionnalisé dans les deux Républiques au niveau macro (tripartisme), au niveau mezzo (niveau de la branche et de la région) et au niveau micro (établissement). Il s'est d'abord développé de façon comparable dans les deux pays au niveau macro et mezzo, mais après la mise en place de la Fédération les réalisations au niveau macro ont commencé à se différencier. En Slovaquie, le partenariat social ne s'est pas écarté des directives fédérales (compétences dans les domaines économique, social et du droit du travail) ; en Tchéquie son nouveau statut a réduit son influence. Ces différences tiennent à ce que dans les deux pays le partenariat social n'est pas autonome à l'égard du gouvernement : en République tchèque les élections ont bénéficié à une coalition de libéraux et de conservateurs ; en Slovaquie plutôt aux partis du centre et du centre gauche. En Tchéquie, une politique néolibérale l'a emporté, qui se caractérise par la méfiance à l'égard des institutions intermédiaires de la société civile, et spécialement du tripartisme. En Slovaquie, dans ce domaine c'est plutôt l'ap-

18. M. Lacko, Vice-président KOZ SR, *Interview*, Juillet 1996.

proche social-démocrate qui a pesé avec un appel accru à des éléments de néo-corporatisme.

Sigles :

HZDS : Mouvement pour une Slovaquie Démocratique (Hnutie Za Democratické Slovensko).

SDL : Parti de la Gauche Démocratique (Strana Democratichej L'avice).

Références bibliographiques

Bednár Milos (1996), « Masarykovslá demokracie a pocatky tripartity », In Pohledy. *Revue pro politikuk, ekonomii, sociologii a historii.* Nr. 4, s. 12-13.

Cambáliková Monika (1992), « Kolektivne vyjednavanie a thr prace », In Slovensko a systémové zmeny v spolocnosti. ztudie a materialy I. SU SAV, Bratislava 1992, str. 56 - 66.

Cambáliková Monika (1993), *Sociálne partnerstvo a kolektivne vyjednávanie. Kandidátská disertacni práce,* SU SAV, Bratislava.

Cambáliková Monika (1994), « Vyjednavavie a partnerstvo ako sposob regulácei a spoluúcasti orgavizovanych záujmov.» In Sociológia 26, c. 4, s. 347-361.

Dahrendorf Ralf (1991), *Moderni sociálni konflikt*, Archa, Bratislava.

Mansfeldová Zdenka (1994), (1995), « Tripartizmus és munkaügui kapcsolatok Csehországban », In *Tripartizmus és munkaügui kapcsolatok Kösp-Európában, Munkaügui Minisztézmus,* Budapest 1994, s. 35-56.

Mansfeldová Zdenka (1996), « Tripartita jako model prostredkovani zájmu v politickém systému Ceské republiky » WP 96:5, Sociologicky ústav AV CR, Praha.

Mansfeldová Zdenka (1996), « Privatisierungsstrategie, institutionelle Konfliktregelung und Sybolisierung om tschechischen ökonomischen Diskurs » In *K. Mänicke-Gyöngyösi (Hrsg.),* Öffentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerenchtigkeit, politische Verontwortung und notionale Identitä. Institutionenbildung und symbolische Politik in Ostmitteleuropa. Verlag Peter Lang, Franckfurt a.M., S. 241-258.

Hrdlicka Otakar (1992*), K dèjinám odborového hnuti v Cechách, na Moravé a na Slovensku*, Praha, Nadace friedricha Eberta.

Wiesenthal Helmut (1996), « Preemptive Institutionen-bildung. Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozess postsozialistischer Staaten. » Arbeitspapiere der Max-Planck-Gesellschaft, AG TREP, Nr. 95/4.

Rusnok Jiri (1996), « Privatizace v Ceské republice - kratky pohked na historii a soucasnost. » In Pohledy. *Revue pro politiku, economii, sociologii a historii*, CMKOS Praha, Nr. 2/3.

Vecernik Jiri (1996), « Zmeny v prijemové verovnosti v letech 1988-1992. » *Soviologicky casopis*, Jahrg. 28, Nr. 5, S. 666-684.

Vlácil Jan (1994), « Zamestnanci, management a odbory. Industriálni vztahy v privatizovanych podnicich. » *Sociologicky casopis*, Jahrg. 30, Nr. 3, S. 345-360.

Vlácil Jan, Hradecká Irena (1995), « Industriálni vztahy a sociálni politické orientace

çeskych delniku a manageru » *Sociologicky ústav AV CR*, WP 95:6, Prava.

Subrt Borivoj (1991), Kolektivni vyjednáváni, smlouvy a právo stávky, Prava, Práce.

Renutter Werner (1996), « Tripartism without Corporatism : Trade Unions in Easterns and Central Europe. » In *Parliament and Organised Interests : The Second Steps*, Attila Lgh, Gabriella Ilonszki (eds), Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest, S. 59-78.

Potucek Martin (1995), Ceská cociálni politika po listopadu 1989 : problémy a perspektivy. START, Nadace pro v'zkum sociálni transformace, Vyzkumné studie c. 7, Praha.

Miloš Ivan (1995), *Privatizácia na slovensku,* MENZA, Bratislava 1995.

Möglichkeiten sozialpartnerschaftlicher Konfliktregelung in der Tschechischen und Slowarkischen Republik (B. Haller, Ch. Schaller, L. Brokl, M. Cambáliková, Z. Mansfeldová, Projektleiter Prof. Z. Mlymár), Projekt Nr. 4177 des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Univ. Innsbruck 1993.

Relations professionnelles et syndicalisme en Bulgarie

Violaine DELTEIL

A l'interférence entre le social, l'économique et le politique, les relations professionnelles constituent un des aspects centraux du processus de transformation des économies post-socialistes. Il en est ainsi si l'on considère que les formes et contenus de ces relations exercent un rôle décisif sur la démocratisation de la société civile, sur l'acceptabilité des réformes engagées et finalement sur la nature (future) du rapport salarial et de l'économie de marché.

En Bulgarie, comme dans les autres pays de l'ancien bloc soviétique, la rupture systémique s'est accompagnée au premier chef d'une reconfiguration du champ institutionnel. Sur le terrain des relations professionnelles, un cortège de nouvelles institutions de concertation et de représentation s'est mis en place. De nouveaux acteurs sociaux « représentatifs » se sont organisés, d'autres, hérités de l'ancien système, se sont recomposés. Dans le même temps, les pouvoirs des différents protagonistes ont évolué. Les contraintes et opportunités rencontrées par chacun d'eux ont façonné la nature des relations professionnelles, au niveau national comme au niveau décentralisé.

Au terme des huit années écoulées, quel bilan peut-on dresser de l'évolution des relations professionnelles et du mouvement syndical ? Quel a été l'impact de ces relations sur le processus de transformation du salariat ? Quels sont alors, dans le contexte présent, les principaux enjeux qui se présentent au mouvement syndical ?

* Chercheur au Roses, URA 1417 du CNRS.

Avant de répondre à ces questions, on fera retour, en préliminaire, sur la genèse et l'évolution du mouvement syndical, de la fin du XIXe à la fin du régime communiste. Ce détour permettra d'apporter un éclairage supplémentaire pour aborder et comprendre les évolutions actuelles, si l'on sait que les pratiques concrètes et les mentalités mettent davantage de temps que les institutions à se transformer.

De la genèse du mouvement syndical au syndicat unique

Naissance et développement du mouvement syndical (fin XIXe-1944)

A la fin du XIXe siècle, l'économie bulgare reposait très majoritairement sur l'agriculture et le commerce. La production industrielle était faible et les infrastructures peu développées. Les conditions de vie et de travail du prolétariat (qui comptait alors environ 250 000 travailleurs) n'étaient encadrées par aucune loi protégeant les travailleurs ; l'exploitation était sévère, le travail des enfants courant, et la durée de travail dépassait souvent les quatorze heures quotidiennes.

Alliés à la monarchie, les partis bourgeois qui se succédèrent au gouvernement facilitaient les propriétaires et industriels dans la répression des agitations ouvrières et des grèves spontanées. La première grande grève organisée par les travailleurs du textile en 1893 fut fortement réprimée par les forces de l'ordre.

Créé en 1891, le Parti socialiste, qui s'inscrivait dans une logique de « lutte des classes », tenta d'organiser un mouvement ouvrier atomisé (dominé par des organisations locales de travailleurs) et circonscrit à certaines activités. En 1903, Blagoev, qui dirigeait l'aile marxiste du parti, déclara la totale subordination des organisations ouvrières aux besoins du parti. L'année suivante, le parti créa la première organisation syndicale, « l'Union générale des syndicats ouvriers », suivant par là une séquence historique opposée à celle de nombreux autres pays européens où les syndicats furent à l'origine de la création des partis de gauche.

Successivement, l'aile droite du parti créa sa propre institution syndicale. De façon similaire, ces deux factions du parti utilisèrent les organisations syndicales qui leur étaient inféodées pour développer les Assemblées de protestation et les grèves.

Au lendemain de la première guerre mondiale, l'aile gauche du Parti socialiste devint le Parti communiste. Cette période coïncida avec le développement du mouvement syndical. « L'Union ouvrière et paysanne », contrôlée par le Parti communiste, comptait en 1919 environ 200 sections et

15 000 membres. 600 autres organisations locales, représentant 25 000 travailleurs s'étaient par ailleurs constituées.

La subordination des organisations syndicales au Parti communiste fut particulièrement explicite lorsque, en 1919, le comité central du parti organisa la première grande grève des cheminots. Ce mouvement de protestation tourna rapidement à l'insurrection politique, avant d'être réprimé par les partis de droite.

En 1920, le Parti communiste gagna quelques postes dans les conseils municipaux, puis au Parlement. Fort de cette légitimité, il introduisit des mesures assurant la protection des travailleurs. La durée journalière de travail fut ramenée à huit heures.

Cependant, dès 1923, la prise de pouvoir par les fascistes entraîna la suppression de ces acquis sociaux. « L'Union générale des syndicats communistes » joua un rôle décisif dans la lutte antifasciste, déclenchant une grève politique à Sofia, et organisant des mouvements d'insurrection dans de nombreuses régions du pays. La répression sanglante passée, le Parti communiste fut interdit en 1924, les syndicats de fonctionnaires et les syndicats communistes démantelés. Le pouvoir rétablit cependant les droits des travailleurs qui avaient été suspendus. Le droit de former des associations fut réinstauré bien que limité, les dirigeants de ces dernières devant être approuvés par le Parlement. Les dirigeants clandestins du Parti communiste utilisèrent alors les organisations syndicales tolérées pour lutter contre le régime fasciste.

En 1935, la monarchie reprit les rênes du pouvoir et institua un régime autoritaire et centralisé. Elle créa une organisation syndicale unique, « l'Union bulgare des travailleurs ». 120 000 travailleurs industriels (sur un total de 145 000) rejoignirent (ou furent embrigadés dans) cette Union. La tâche de ce syndicat consistait moins à défendre les intérêts des travailleurs qu'à servir de « courroie de transmission » au pouvoir politique.

Ce détour sur les premiers pas du syndicalisme est éclairant. En soulignant la forte imbrication des partis politiques et des syndicats et, au-delà, la subordination des syndicats au politique, il offre une explication partielle des évolutions successives du mouvement syndical.

Syndicats « courroies de transmission » et « organisateurs des brigades »

Les syndicats : intermédiaires passifs au service du pouvoir central

Au lendemain de la mise en place du régime communiste, les relations professionnelles et le syndicalisme furent intégrés dans un cadre institutionnel calqué à l'identique sur le modèle « staliniste ». Amendé en 1951 au moment de la première grande vague de concentration industrielle et de col-

lectivisation des terres, le nouveau Code du travail précisait les fonctions imparties aux syndicats.

En premier lieu, les syndicats avaient pour mission de promouvoir l'accomplissement des objectifs du Plan élaborés par les instances centrales. Les organes syndicaux, présents aux différents niveaux de la hiérarchie bureaucratique, faisaient office de « courroies de transmission », transmettant les décisions centrales vers les niveaux du secteur et de l'entreprise, et faisant remonter aux niveaux supérieurs les informations relatives aux salariés [1].

En second lieu, les syndicats locaux œuvraient sur les lieux de travail à la gestion et à la distribution des services sociaux aux salariés. Ils géraient le logement, le transport (du logement au lieu de travail), les services de santé et de sécurité, les maisons de vacances et de repos, la formation et la prise en charge des enfants et la distribution d'avantages en nature. La loi fournissait un cadre à l'élaboration et à la négociation des transferts sociaux. Les « accords collectifs », signés chaque année par le directeur de l'entreprise et le responsable du comité syndical, déterminaient le montant et le contenu des services sociaux distribués aux salariés. Les critères de sélection pour l'accès à ces services étaient davantage politiques qu'économiques.

Impartis de ces deux rôles et soumis au contrôle serré des instances de l'Etat-Parti, les syndicats n'avaient pas vocation (autre que formelle) à représenter et défendre les intérêts des travailleurs (K. Petkov, J. E. M. Thirkell, 1991).

Dans les années 60 et 70, plusieurs amendements ont modifié la loi de 1951 sans pour autant altérer les principes généraux qui faisaient jouer aux syndicats le rôle quasi-exclusif de « courroies de transmission ». Le concept de « mobilisation par le bas » (K. Petkov, 1989) réintroduit dans le discours politique dans le courant des années 70 est resté à cette date au stade des déclarations d'intentions.

D'un point de vue général, le mode de fonctionnement du système politico-économique et les institutions afférentes à celui-ci ont été frappés d'une forte inertie jusqu'en 1985. La permanence de la centralisation du pouvoir, celle de la planification quantitative autoritaire ont conduit à reproduire à l'identique le fonctionnement des relations professionnelles.

Les tentatives de réformes menées dans la plupart des pays du bloc soviétique, dont celles introduisant des mécanismes décentralisées et marchands ont eu très peu d'impact sur le fonctionnement du régime. Les mouvements d'opposition politique conduits par la base et certains dirigeants en

---

1. Les informations concernaient davantage le mode de vie et les motivations idéologiques des salariés que leur activité productive (effort au travail). Voir notamment G. Bensimon (1996).

Hongrie, en Tchécoslovaquie et en Pologne n'eurent de leur côté aucune incidence. La « grande expérience sociale » proclamée par Jivkov en 1964 pour faire pendant à la « réforme Kossyguine » [2] soviétique, suivie en 1968 par le « nouveau régime économique » qui se présentait comme la réplique fidèle du « nouveau mécanisme économique » [3] hongrois restèrent de simples formules rhétoriques, sans effet sur la révision du régime. Aux critiques internes et externes qui soulignaient l'inertie du régime, T. Jivkov rétorquait que cette modération des réformes s'expliquait par l'état de « rénovation permanente » dans lequel se trouvait la Bulgarie.

Après l'invasion soviétique en Tchécoslovaquie (août 1968) qui vit la Bulgarie se ranger du côté de Moscou, toute expérimentation de transformation du système politique et économique fut suspendue [4]. De surcroît, et pour éviter une contagion des réformes économiques sur le terrain politique (comme ce fut le cas lors du Printemps de Prague), les dirigeants bulgares engagèrent un processus de concentration des unités de production agricole et industrielle. Cette contre-réforme se traduisit par une diminution du nombre de complexes industriels et par une augmentation de leur taille et du nombre de leurs salariés. En 1975, le processus de concentration aboutit à l'intégration des coopératives et des fermes d'Etat dans 161 complexes agro-industriels, chacun de ces complexes employant en moyenne 6 500 salariés. Le secteur agricole ne comptait plus que 2 500 unités de production, employant chacune en moyenne plus de 1 000 salariés.

Les syndicats : organisateurs des brigades sous contrat

Le début des années 80 marqua un premier pas vers la révision du système « classique ». Les événements polonais de 1981, qui virent émerger un syndicat autonome (Solidarnosk) révélèrent à la classe politique bulgare la nécessité de modifier la législation et les structures des relations professionnelles. En même temps, la détérioration des conditions de vie et la pénurie croissante, liées à la surconcentration économique jouèrent un rôle moteur

---

2. Cette réforme introduisait trois catégories de prix (fixes, variables et libres). En même temps elle autorisait les directions d'entreprise à proposer leur propre plan d'investissement et à choisir leurs clients pour les produits qui dépassaient les objectifs quantitatifs prévus par le Plan. En Bulgarie, le gouvernement classa les prix selon ces trois catégories et supprima quelques indicateurs du Plan sans concéder aucune autonomie aux unités de production.
3. Cette réforme hongroise, née de débats entre économistes, marqua l'abandon du système centralement planifié « classique » et l'adoption d'un modèle « mixte » combinant mécanismes de planification et mécanismes de marché. Elle constitua une réponse originale aux défaillances politique (contestation) et économique (pénurie chronique) du système « classique ».
4. Lors de l'insurrection de Prague, la Bulgarie a été au premier rang des cinq satellites à participer à l'opération militaire contre la Tchécoslovaquie. L'attachement sans réserve de T. Jivkov à la ligne soviétique a été remercié par l'URSS par des avantages conséquents : achat de la quasi totalité de la production agricole bulgare, aide économique de 500 millions de roubles transférables annuellement, transmission gratuite de licences et envoi de nombreux experts soviétiques.

dans la prise de conscience que la gestion de l'activité économique devait être améliorée. Soumis à une double pression interne et externe, les dirigeants politiques votèrent lors de la Conférence du Parti de mai 1978 l'introduction d'une « nouvelle approche économique ». Cette réforme, sans déroger aux principes socialistes de la planification centralisée, visait à améliorer l'efficacité productive et allocative du système économique. La réorganisation interne et externe des entreprises reposait sur l'introduction de mécanismes autogestionnaires dans les entreprises, et de façon corollaire, sur la redistribution du pouvoir de décision au profit des travailleurs et au détriment des représentants locaux et régionaux du Parti. Cette stratégie des pouvoirs centraux de « mobilisation par le bas » s'appuyait sur un nouveau concept idéologique : « l'Etat-propriétaire et les salariés gestionnaires ».

La mise en place à partir de 1982 des « brigades sous contrat » (collectifs de travail autogérés) [5] dans la grande majorité des entreprises coïncida avec la redéfinition du rôle des syndicats. En 1981, le congrès du Parti nomma à la tête du Conseil central des syndicats bulgares un dirigeant politique « réformateur », P. Dyulgorov. Au congrès syndical de 1982, le rôle officiellement imparti aux syndicats fut redéfini. Les syndicats devirent à la fois « organisateurs du collectif des travilleurs » et « garants des mécanismes économiques ».

Sur le terrain du politique, les brigades acquirent un pouvoir indirect sur la nomination du directeur de l'entreprise. Les brigades furent en effet représentées à l'assemblée générale de l'entreprise (qui nommait le directeur général) par des membres directement élus par les travailleurs dans l'Assemblée des brigades. En conséquence, la représentation des intérêts des travailleurs qui était à la charge (formelle) des syndicats devint l'affaire exclusive des brigades.

Sur le terrain de l'activité productive, les brigades disposaient d'une autonomie accrue alors que les travailleurs se voyaient attribuer le nouveau titre de « managers ». Le directeur de brigade (élu par les travailleurs) avait à charge l'amélioration de la fourniture en inputs tandis que le collectif de travailleurs déterminait en partie les choix de production, élaborant des « contre-plans » sur la base des opportunités (de réduction des coûts de production) identifiées par les membres. Chargées de promouvoir une utilisation plus rationnelle des facteurs de production, les brigades devaient orga-

---

5. Les brigades introduites à cette date différaient des brigades traditionnelles (« les brigades de travail communistes ») mises en place dans les années 60 et démantelées la décennie suivante, lesquelles avaient pour objectif principal le contrôle des qualités « morales » et du mode de vie des travailleurs. Ces nouvelles brigades avaient pour fonction de démocratiser le procès de travail et d'améliorer la productivité du collectif (en introduisant un salaire davantage fonction des résultats). Ces nouvelles formes d'organisation du travail ont été introduites dès les années 70 dans les coopératives agricoles. Elles ont ensuite été généralisées à la majorité des entreprises (voir à ce sujet, K. Petkov, J. E. M. Thirkell, 1989)

niser les contenus des différents travaux en même temps que fixer les revenus de leurs membres en fonction de l'effort dépensé et des résultats générés par le collectif [6].

Dans la pratique cependant, l'autonomie relative (politique et économique) des brigades fut limitée par le nouveau pouvoir imparti aux syndicats locaux. Ces derniers, privés de leur fonction (formelle) de représentation des travailleurs, eurent désormais autorité sur l'organisation du fonctionnement des brigades et du déroulement des élections. Par ces canaux de contrôle (direct et indirect), les syndicats conservèrent leur emprise sur les individus et les activités au niveau local.

En pratique donc et jusqu'en 1986, la mise en place des brigades ne modifia pas la nature des relations professionnelles. Les représentants locaux du Parti, par l'intermédiaire des syndicats et directeurs d'entreprise, continuèrent d'assurer l'organisation des activités et le contrôle des travailleurs [7].

La tentative avortée de « mobilisation par le bas » fut en grande partie imputable à l'absence de volonté politique de redistribuer le pouvoir (tant politique qu'économique). Cet échec ne fut en outre pas étranger au fait que l'introduction des brigades ne fut pas, comme en Hongrie (pour les « associations économiques »), l'émanation d'une volonté propre aux acteurs économiques eux-mêmes. En conséquence, l'introduction autoritaire des brigades dans les entreprises s'accompagna d'une forte opposition des directeurs de département et des travailleurs qualifiés qui, bien que muette, contribua à limiter fortement les effets attendus [8].

Le Code du travail de 1986 : une tentative de transformation avortée

La refonte de l'ancien Code du travail de 1951 intervint en mars 1986. Le nouveau Code marqua une étape décisive dans la transformation (qui avait été sans cesse reportée) des relations professionnelles. Le Code de 1986 prévoyait une redistribution des pouvoirs au profit des syndicats locaux et des brigades, et corrélativement au détriment des représentants locaux du parti. Il introduisait en outre des règles législatives encadrant la signature (annuelle), entre la direction de l'entreprise et la direction des brigades, de véritables « conventions collectives » locales dans l'entreprise.

---

6. Avec l'introduction des brigades, l'ancienne « organisation scientifique du travail », calquée sur le modèle taylorien de stricte séparation des tâches de conception et d'exécution, est « démocratisée » et remplacée par une « organisation socialiste du travail » (élaborée par l'assemblée des brigades) fondée sur l'implication des travailleurs dans les tâches de gestion de l'activité productive.
7. L'absence d'autonomie des brigades par rapport aux syndicats est corroborée par les résultats d'une enquête (rapportée par K. Petkov, J. E. M. Thirkell, 1989) qui révèle que la majorité des travailleurs peine à distinguer l'assemblée des brigades de celle du syndicat local.
8. Cette opposition s'est notamment soldée par le maintien des départements d'entreprise, structures incompatibles avec l'introduction de procédures de gestion et de production plus efficaces.

Ce nouveau mécanisme régulateur devait permettre de contrecarrer le processus de dénormalisation partielle des salaires et réduire les pratiques de clientélisme salarial [9].

Deux événements intervenus au lendemain de son adoption limitèrent cependant l'emprise de ce changement institutionnel sur les formes concrètes de relations professionnelles.

En premier lieu, le déroulement des élections des directeurs d'entreprise et de brigades organisées au milieu de l'année 1986 par les comités syndicaux (dans 4 000 entreprises) révéla le maintien informel du contrôle des représentants du Parti. Si, conformément au nouveau Code, l'influence exercée par les comités locaux du Parti diminua, dans le même temps le passage au crible des candidats fut repris en main par les représentants régionaux du Parti. K. Petkov (1989) rapporte que dans 200 entreprises, les directeurs élus ne furent pas soumis à l'approbation des organisations officielles de l'entreprise (brigades et syndicats).

En second lieu, et de façon explicite, les réactions du pouvoir central par la voix du représentant économique du Politbureau (Filipov) signèrent l'arrêt de mort du nouveau Code. Filipov déclara en effet, au lendemain des élections, que le pouvoir central n'était pas disposé à abandonner son pouvoir au niveau local au profit des brigades et des syndicats locaux. Sa déclaration fut suivie de la suppression du décret relatif à l'élection des directeurs. La nomination de ces derniers redevint soumise à l'autorité exclusive des comités locaux du Parti. Par ailleurs, le projet de mise en place de conventions collectives fut abandonné sous la pression exercée par les directeurs d'entreprise et les travailleurs qualifiés.

En janvier 1989, le pouvoir central signa par décret (N° 56) la dissolution des brigades. Le concept autogestionnaire de « management par les travailleurs » fut remplacé par le « management par les directeurs ».

L'évolution des relations professionnelles dans la transformation systémique : institutions et pratiques

L'institutionnalisation des relations professionnelles

Les débuts du tripartisme

En Bulgarie, comme en Hongrie, l'instauration d'un nouveau modèle de relations professionnelles a précédé la tenue des premières élections politiques démocratiques. Le nouveau modèle qui allait être progressivement institutionnalisé marquait aux yeux de ses instigateurs le début d'un processus

9. Depuis le début des années 80, et en dépit de l'inertie institutionnelle, le clientélisme salarial s'était progressivement développé, limitant le pouvoir régulateur de la norme salariale étatique (laquelle ne régissait plus qu'une faible partie du salaire).

de redistribution partielle du pouvoir politique au profit des acteurs sociaux. Parallèlement à la reconfiguration des rapports entre le politique et le social, ce modèle constituait un premier pas vers la démocratisation des relations professionnelles.

Les premiers jalons de cette réforme ont été posés le 15 mars 1990 par un accord signé entre le gouvernement socialiste, l'ancien syndicat unique réformé en février 1990 (CITUB) et l'Union nationale des employeurs (structure héritée de l'ancien système et ravivée par le gouvernement). La proposition à l'origine de cet accord a été faite par le gouvernement sous la pression de CITUB.

A cette date, les stratégies de ces deux parties pouvaient se résumer ainsi d'un côté, CITUB cherchait à se réformer. Son nouveau rôle, qui devait être centré sur la représentation des intérêts des travailleurs, lui imposait d'accroître son indépendance par rapport au pouvoir politique (et ce d'autant plus que ce dernier semblait de plus en plus discrédité) en même temps que de s'assurer de bases légales indispensables à l'exercice d'un contre-pouvoir (notamment dans la définition des objectifs de la transformation systémique). D'un autre côté, le gouvernement cherchait à regagner à la veille des élections nationales le support d'une population qui semblait l'avoir délégitimé ; la concession accordée à CITUB par les représentants du gouvernement, en symbolisant le début de la réforme interne du Parti, semblait un moyen de reconquérir une certaine légitimité de la population en même temps qu'elle participait d'une stratégie d'apaisement des tensions politiques.

La signature de ce premier accord fut suivie de la mise en place d'une première institution tripartite, la « Commission Nationale de Coopération des Intérêts » (CNCI), calquée à l'identique (du moins dans les textes) sur celle instaurée en Hongrie en 1988 par le gouvernement de L. Németh. Cette nouvelle institution regroupait à l'origine les représentants du gouvernement, ceux de CITUB et ceux de l'Union nationale des employeurs. L'accord prévoyait la possibilité pour d'autres organisations syndicales et patronales d'être représentées à la Commission. Cependant, aucune autre organisation d'employeurs ne s'était constituée (la première l'ayant été sous la seule impulsion du gouvernement) et le syndicat Podkrepa (formé en 1989), placé dans l'opposition, refusa par principe de coopérer avec le gouvernement en place et l'ancien syndicat unique jugé non réformé.

Sous sa forme initiale, l'accord collectif attribuait deux fonctions principales à la Commission

– La promotion de solutions négociées et mutuellement acceptables portant sur un certain nombre de réformes structurelles et institutionnelles, à commencer par celles ayant des retombées directes sur les conditions de vie des salariés (réforme de la protection sociale, législation du travail et institutionnalisation des relations professionnelles).

– La mise en place d'un cadre institutionnel régissant la négociation salariale à trois niveaux (national, sectoriel et local) et la résolution des conflits professionnels.

Le 30 mars 1990, la CNCI vota les « Règles générales pour la conclusion des contrats de travail et des conventions collectives ». Ces règles régissant le déroulement des négociations salariales furent accompagnées de la reconnaissance officielle du droit de grève.

Le 14 août, un nouvel accord tripartite fut signé entre le gouvernement, l'Union Nationale des employeurs, CITUB et Podkrepa (qui entra à cette date dans la Commission). Général, cet accord avait pour ambition de contenir la détérioration des conditions de vie qui s'accentuait sous l'effet conjugué de la libéralisation des prix et du déclin de pans entiers du secteur industriel. Il introduisait un mécanisme d'indexation des salaires et des retraites sur le niveau de l'inflation. Par ailleurs, il prévoyait la création de huit commissions spécialisées chargées de travailler sur les questions suivantes :

1) Le niveau de vie.
2) Le niveau des salaires.
3) La privatisation.
4) Le management (des entreprises publiques).
5) Le Code du travail.
6) La législation de la sécurité sociale.
7) Le temps libre et les loisirs.
8) La santé et la sécurité.

Au lendemain des élections nationales (20 juin 1990) [10], le nouveau gouvernement de coalition dominé par les socialistes et dirigé par le réformateur A. Loukanov, tenta d'activer le fonctionnement du tripartisme. Cette stratégie avait pour objectif principal d'assurer au pouvoir politique le soutien des syndicats dans la mise en œuvre des réformes structurelles, parmi lesquelles comptait une des plus délicates, celle visant à libéraliser la quasi-totalité des prix. En même temps elle avait pour but de partager une partie de la responsabilité des réformes engagées (et du coût social qui devait en découler) avec les partenaires sociaux.

Cependant, dès l'annonce de la libéralisation des prix, la réaction des syndicats fut tout sauf conciliante. La grève lancée par Podkrepa et suivie par CITUB (qui renonçait pour la première fois à soutenir le gouvernement socialiste) obligea la coalition au pouvoir à se réformer, dénotant du même coup le pouvoir des syndicats dans le rapport de force avec le politique : la direction du gouvernement fut attribuée à une personnalité hors parti (D.

10. Le Parti socialiste sortait largement vainqueur des élections, gagnant la majorité des 400 sièges tandis que le bloc des oppositions en obtenait 144 (dont 107 pour l'UFD), le reste étant partagé entre l'Union agrarienne et le Parti de la minorité turque (« Mouvement pour les droits et libertés »).

Popov) et le principal parti d'opposition, l'UFD (Union des Forces Démocrates) fut davantage représenté.

A peine formée, la nouvelle coalition, consciente de la fragilité de son pouvoir et du support dont disposaient les organisations syndicales au niveau national comme au niveau local, donna un élan décisif au tripartisme. Cinq nouvelles organisations d'employeurs rejoignirent (temporairement) la Commission : l'Union bulgare des entrepreneurs privés, l'Union des entreprises privées, l'Union des dirigeants de coopératives, l'Union centrale des coopératives et l'Association industrielle bulgare.

Le dialogue au sein de la commission élargie déboucha le 8 janvier 1991 sur la signature d'un « Accord pour le maintien de la paix sociale ». L'accord incluait un certain nombre de mesures touchant notamment à l'introduction de mécanismes de détermination du salaire minimum et de l'aide sociale minimum, à la refonte du Code du travail et du régime de protection sociale, à la libéralisation des prix, à la politique budgétaire et bancaire (niveau des subventions indirectes et du taux d'intérêt) et finalement à la préparation du premier programme de privatisation.

En mars 1991, la réglementation du fonctionnement du tripartisme fut renforcée en même temps que furent institutionnalisés les liens entre la Commission (qui prit le nom de « Commission tripartite pour la coordination des intérêts ») et le gouvernement, et délimités leurs champs d'action réciproques.

A partir de cette date, tous les projets de réformes relatifs aux questions d'emploi, de salaires et de protection sociale devaient être discutés et approuvés par les partenaires sociaux au sein de la Commission, avant d'être adoptés par le Parlement.

Sept commissions nationales et 28 commissions sectorielles furent créées.

Le 13 juin 1991, un nouvel accord tripartite pour « la poursuite des réformes économiques et le maintien de la paix sociale » fut signé. En sus des questions incluses dans le précédent accord, ce dernier contenait un pacte explicite entre le gouvernement et les syndicats fixant à 10 % le taux de chômage jugé « acceptable » ; il incluait également des clauses relatives à la définition et à la mise en œuvre des programmes de restructuration industrielle et de stabilisation macro-économique.

Si les précédents accords avaient davantage promu le dialogue social qu'influencé directement la nature des réformes engagées, ce dernier conduisait à infléchir partiellement, sous la pression des partenaires sociaux, les choix stratégiques des responsables politiques.

Immédiatement après sa signature, le gouvernement introduisit un mécanisme de négociation salariale à trois niveaux (national, sectoriel, local). Il maintint, dans le but de contenir l'inflation d'origine salariale, un contrôle

centralisé des salaires de base [11]. Ce mécanisme, resté inchangé dans ses grandes lignes sur l'ensemble de la période, prévoit au niveau national la détermination centralisée (et négociée) du niveau et de la progression autorisée du minimum de subsistance, du salaire minimum et du salaire moyen. Concernant la progression des salaires, deux normes sont négociées. Une première norme réglemente l'indexation des salaires sur l'inflation (en 1991 100 % sur l'inflation passée), une seconde l'indexation des salaires sur la productivité des entreprises (en 1991, à hauteur de 30 %). Par ailleurs une taxe de type « Popywek », héritée des années 80, pénalise fortement les entreprises dépassant les augmentations autorisées (en 1991, son montant s'élève à 800 % des augmentations non autorisées).

Au niveau sectoriel et local, les acteurs représentatifs peuvent compléter les conventions collectives nationales par des conventions de branches, des conventions et des accords individuels d'entreprise (par principe plus favorables que celles des niveaux supérieurs).

A cette date et devant la montée croissante du nombre de chômeurs, le gouvernement introduisit un « second filet de sécurité » dans le régime de protection sociale.

A la fin de l'année 1991, le gouvernement profita du support momentané que semblaient lui conférer les partenaires sociaux pour engager une « thérapie de choc ». Une première vague de réduction des sureffectifs des entreprises d'Etat fut lancée en même temps que fut très fortement comprimée, en dépit de l'hyper-inflation, l'augmentation des salaires nominaux [12]. La détérioration du niveau des salaires réels (- 25 % en 1991) qui accompagna la politique économique restrictive éroda rapidement le support relatif des syndicats (notamment de Podkrepa) au gouvernement. L'entrée en crise du dialogue social, ajoutée à la pression de l'UFD (soutenu par Podkrepa) contre le gouvernement socialiste, précipita la tenue de nouvelles élections législatives.

Les élections d'octobre 1991 débouchèrent sur la constitution d'un nouveau gouvernement de coalition dirigé par P. Dimitrov et dominé par l'UFD et le Mouvement des droits et libertés (Parti des minorités turques). La période post-électorale coïncida avec l'arrêt quasi-total du dialogue tripartite au sein de la commission. Le gouvernement néo-libéral de P. Dimitrov, sans pour autant proclamer la dissolution de la commission (ce qui lui aurait valu

---

11. Le choix du gouvernement en faveur d'un système de détermination centralisée des salaires de référence reposait sur l'argument que la majorité des entreprises publiques jouissaient encore de contraintes budgétaires lâches (en raison du maintien de subventions implicites et de la faible discipline fiscale et financière des entreprises). Ce système permettait d'éviter que, dans un tel contexte, les inégalités et l'inflation ne s'accélèrent.
12. Le mécanisme d'indexation des salaires sur l'inflation passée impliquait un délai d'ajustement de trois mois. Dans la période d'hyper-inflation, ce mécanisme a joué très fortement contre la baisse du salaire réel. Critiqué fortement par les syndicats, il a ensuite été corrigé prenant en compte l'inflation anticipée (voir *infra*).

les foudres des syndicats y compris de son allié Podkrepa), limita fortement le recours à la consultation des partenaires sociaux et à la coopération, jugeant le travail de la Commission tripartite (et notamment la pression exercée par CITUB) responsable du blocage des réformes. A plusieurs reprises, il refusa catégoriquement de négocier avec les syndicats. La campagne antisyndicale se traduisit notamment par la confiscation du patrimoine syndical avant même que cette mesure ne soit votée (le 19 décembre 1991) par le Parlement.

Au mois de mai 1992, sous la pression conjointe de CITUB et des organisations d'employeurs, le gouvernement fut contraint de raviver le dialogue social. La commission fut rebaptisée (« Conseil national du partenariat social ») et perdit une partie de ses membres du côté employeur : seules l'Union des entreprises privées et l'Association industrielle bulgare conservèrent leurs sièges.

Dans les faits cependant, le tripartisme resta purement formel, aucun accord national étant signé en 1992. *A fortiori*, le gouvernement chercha à neutraliser l'action syndicale en décrétant non obligatoire, entre juin et septembre 1992, la consultation des partenaires sociaux.

Cette période coïncida avec le renforcement du corporatisme, Podkrepa et CITUB renforçant respectivement leurs alliances avec l'UFD et le PSB. Elle fut suivie d'une montée des tensions politiques et des menaces de grève au niveau national comme aux niveaux inférieurs (40 grèves au niveau sectoriel).

Le nouveau Code du travail de 1993

Le nouveau Code du travail, promulgué en janvier 1993, marqua une étape décisive dans la réglementation et l'évolution des relations professionnelles. La nouvelle législation du travail offrait un cadre juridique régissant la représentativité des organisations syndicales et patronales d'une part, les modalités de fonctionnement de la Commission et ses prérogatives d'autre part. Elle offrait aux différentes parties plusieurs garanties : elle permettait d'un côté de limiter les tentatives gouvernementales d'évincer les partenaires sociaux des décisions, de l'autre de limiter les conflits relatifs à la représentativité des organisations (lesquels avaient été particulièrement nombreux en 1992).

a) La représentativité des acteurs

Le nouveau code prévoyait l'élaboration de critères permettant de définir la représentativité des organisations syndicales et patronales au niveau national et au niveau régional.

Le décret gouvernemental (N° 7) du 22 janvier 1993 précisait les critères retenus.

Du côté syndical, une organisation est jugée représentative au niveau national si elle dispose d'au moins 50 000 membres dans plus de la moitié

des branches de l'économie et si dans chacune des branches elle dispose d'au moins 50 organisations locales, comprenant chacune au moins 5 membres (art.3, para.2). Au niveau régional, une organisation syndicale doit pour être représentative disposer de structures locales dans au moins 80 % des villes de la région administrative concernée, et disposer d'au moins 50 organisations implantées dans les entreprises de la même région, chacune des organisations locales devant être composée de 5 membres au minimum (art.3, para. 4).

Du côté patronal, une organisation d'employeurs est jugée représentative au niveau national si elle a plus de 50 employeurs par secteur dans au moins deux secteurs de l'économie (art. 3, para. 3). Au niveau régional, elle doit disposer de structures locales dans au moins 50 % des villes de la région concernée, chacune de ces structures devant comprendre au minimum 10 employeurs (art. 3, para. 5).

D'un point de vue général, les critères retenus par le décret furent approuvés par les partenaires sociaux. La prise en compte exclusive des critères quantitatifs fut jugée apte à éviter les conflits [13].

Les mois suivant la promulgation du décret, le conseil des ministres reconnut officiellement représentatives les organisations syndicales et patronales suivantes : CITUB et Podkrepa, l'Union des entreprises privées, l'Union bulgare des entrepreneurs privés (« Renaissance »), l'Association industrielle bulgare, et la chambre de commerce bulgare.

b) Le mode de fonctionnement du conseil tripartite

Un second décret (N° 51) adopté par le gouvernement au 13 mars 1993 établit les règles de fonctionnement du Conseil tripartite et délimita ses fonctions et son champ d'action.

Le décret définissait le conseil comme un organe central de consultation et de coopération entre les partenaires sociaux et le gouvernement, chargé de promouvoir la signature d'accords tripartites votés sur la base d'un consensus. Ses prérogatives furent resserrées sur les questions relatives à l'emploi, aux salaires, au niveau de vie et à la protection sociale.

En négatif, le décret clarifia le champ d'action propre au gouvernement. Cette délimitation des fonctions respectives des deux institutions permit dans une certaine mesure d'assurer les partenaires sociaux contre le recours du gouvernement à des pratiques discrétionnaires qui éliminaient la consultation. Dans les faits cependant, de nombreux projets de réformes qui de près ou de loin touchaient aux conditions d'existence des salariés (programmes de privatisation, loi sur la faillite et licenciements collectifs) furent l'œuvre exclusive des gouvernements (voir *infra*).

---

13. On peut noter cependant que l'Association industrielle bulgare a critiqué la définition floue donnée au concept d'employeur. Aucune distinction en effet n'est faite entre un employeur de plusieurs salariés et un travailleur indépendant.

Dans le même temps, le Conseil tripartite vit ses commissions spécialisées redéfinies et élargies à un nombre plus vaste de thèmes.

Neuf commissions furent chargées respectivement de travailler sur les questions suivantes

1) Emploi, chômage, formation et recyclage.
2) Revenus, prix et niveau de vie.
3) Conflits salariaux (collectifs).
4) Sécurité sociale et aide sociale.
5) Législation internationale du travail et coopération avec l'OIT.
6) Conditions de travail.
7) Privatisation et restructuration de l'économie.
8) Politique fiscale, financière et bancaire.
9) Questions relatives aux employés des administrations publiques.

Le décret N° 51 compléta par ailleurs le décret précédent en définissant, pour la signature des conventions collectives dans l'entreprise, les parties susceptibles de participer à leur négociation. Dans le cas où deux organisations syndicales sont implantées dans une entreprise, seule la proposition du syndicat ayant obtenu le plus de voix à l'assemblée générale est retenue pour négocier avec l'employeur. Podkrepa jugea cette mesure discriminatoire dans la mesure où son implantation syndicale demeurait plus faible que celle de CITUB. Le décret précisa par ailleurs la nature des informations que les employeurs étaient tenues de fournir aux syndicats avant l'ouverture des négociations. L'Association industrielle bulgare critiqua l'absence de définition claire des informations à fournir, en soulignant que ce défaut était une cause majeure de conflit professionnel dans l'entreprise.

A cette date, le rétablissement du dialogue social constitua pour le gouvernement, au-delà de la seule nécessité de se conformer au nouveau Code du travail, une stratégie susceptible de renforcer sa légitimité politique avant la mise en œuvre des réformes structurelles qui avaient été retardées.

Successivement au ravivement du travail de la Commission, un nouvel accord tripartite fut signé et ratifié par le Parlement. Il fixait les niveaux respectifs du salaire minimum, de la retraite minimum, du minimum de subsistance, des indemnités de chômage et de maladie. Parallèlement, le conseil fit des propositions pour modifier certains aspects de la législation du travail (conditions de travail et protection de l'emploi) et discuta de l'impact social des mesures de privatisation et de restructuration des entreprises d'Etat.

Cette nouvelle phase de dialogue social fut cependant de courte durée. Le début de l'année 1994 fut marqué par une nouvelle instabilité politique liée aux pressions conjointes d'une partie des parlementaires et des organisations syndicales. Le Parlement bloqua la mise en œuvre des réformes relatives à la privatisation, aux faillites et à la séparation d'un fond de protection sociale du budget de l'Etat. CITUB rompit le pacte implicite passé avec

les socialistes et lança au mois d'avril une menace de grève générale pour protester contre le refus du gouvernement de procéder à la revalorisation des salaires et des transferts sociaux [14].

Jusqu'à la mise en place en avril 1997 du nouveau gouvernement UFD placé sous l'égide du directoire financier (voir encadré 1), le dialogue social resta en veille prolongée. Aucun accord tripartite et aucun pacte social ne furent signés. Après le mois d'avril, les syndicats firent pression pour relancer le dialogue au niveau national. Ils mirent en place un conseil syndical, chargé d'une part d'élaborer des propositions pour contenir les effets sociaux de la nouvelle politique restrictive imposée par les organismes internationaux, d'autre part de négocier avec les organisations d'employeurs, le gouvernement et les représentants du directoire financier les réformes structurelles (et notamment celle ayant trait au niveau des salaires et à la protection sociale). Par la suite, un pacte social fut signé en octobre 1997 entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Dans cet accord figuraient une « Charte de coopération sociale » et un « Mémorandum des priorités communes ».

L'émergence de nouveaux acteurs sociaux

L'instabilité politique qui a suivi l'année 1989 s'est traduite sur le terrain organisationnel par l'émergence de nombreuses organisations syndicales et patronales, auto-déclarées représentatives. Certaines se sont constituées à partir de la refonte d'organisations présentes sous l'ancien système, d'autres ont été créées *ex-nihilo*. Leur nombre, élevé au sein de la première Commission tripartite, a diminué après la mise en application des critères de représentativité inclus dans le nouveau Code du travail de 1993.

On présentera ici exclusivement les organisations qui, déclarées représentatives au niveau national (d'après les décrets pris entre février et mai 1993), disposent d'une implantation et d'une influence locales non négligeables.

Les organisations syndicales

a) CITUB (Confédération des Syndicats Indépendants de Bulgarie)

CITUB est fondée en février 1990 lors du congrès extraordinaire des syndicats bulgares. Héritière réformée de l'ancien syndicat unique, elle constitue l'organisation syndicale la plus représentative et la plus influente au niveau national comme au niveau local. Elle couvre tous les secteurs d'activité de l'économie et représente toutes les professions au travers de 37 fédérations. Elle dispose également de structures régionales et communales dans l'ensemble du pays. Elle est par ailleurs présente, avec plus de 17 000

14. Le mécanisme d'indexation des salaires sur l'inflation reposait sur l'inflation anticipée. Or, à cette date, l'inflation anticipée avait été bien moindre que l'inflation réelle ce qui avait entraîné une dévalorisation des salaires réels.

structures locales, dans la quasi-totalité des entreprises publiques et quasi-publiques. Son implantation dans les entreprises du secteur privé reste marginale puisque seulement 14 % de ses membres appartiennent à cette sphère d'activité. Au total, le nombre de membres reste élevé même s'il a baissé passant de 1,7 million en 1991 à un peu moins de 1 million en 1996.

Sur le plan international, CITUB dispose depuis décembre 1993 d'un statut d'observateur au sein du Forum Est-Européen de la confédération européenne des syndicats (CES), dont elle a été l'un des membres fondateurs en 1991.

b) Podkrepa

Créée à la veille du changement politique en février 1989, Podkrepa se présentait à cette date comme une organisation syndicale informelle, indépendante du pouvoir central et proche de l'opposition (encore non organisée). En 1990, ses membres fondateurs participèrent plus ou moins activement à la constitution du principal Parti d'opposition politique, l'Union des Forces Démocrates (UFD). En mars 1990, Podkrepa obtint du gouvernement le statut légal de confédération syndicale. Liée explicitement à l'opposition, peu expérimentée, disposant de peu de ressources (avant le partage du patrimoine syndical) et d'un nombre limité de membres (50 000), son champ d'action initial se situait à l'origine davantage sur le terrain politique que professionnel, privilégiant (au même titre que les partis de l'écologie et des minorités turques) la défense et la protection des droits de l'homme. Après l'arrivée au pouvoir de l'UFD, Podkrepa rompit le pacte explicite qui la liait en tant que membre privilégié à ce parti, et proclama son indépendance. Elle recentra ses activités sur la défense des intérêts de ses membres. Surtout présente dans les secteurs des services (notamment transport et commerce) et de l'industrie légère et dans les villes de Plovdiv (qui constitue son fief) et de Bourgas, elle conquit progressivement d'autres secteurs (construction mécanique, chimie, métallurgie, mines, industrie légère) et la plupart des régions. Podkrepa dispose en 1997 de 33 fédérations.

Le nombre de ses membres augmenta progressivement jusqu'en 1994 avant de stagner. En 1997, Podkrepa compte 400 000 membres presque majoritairement engagés dans la sphère publique.

Dès 1991, Podkrepa acquit une reconnaissance internationale en devenant membre de la Confédération internationale des syndicats libres [15]. Depuis 1992, elle dispose du statut d'observateur de l'ETUC.

D'autres organisations syndicales, très marginales par rapport à CITUB et Podkrepa se sont constituées depuis 1993. En janvier 1996, cinq d'entre

---

15. Le président de Podkrepa (Trenchev) était vice-président de cette confédération jusqu'à la fin de l'année 1991.

Encadré 1

Le directoire financier (Currency Board) ou la politique macro-économique sous contrôle du FMI

Le directoire financier a été mis en place au premier trimestre 1997 suite à l'approfondissement de la crise bancaire. A la fin de l'année 1996, les interventions de la Banque Centrale pour financer le déficit public interne (équivalant à 60 % du PIB) et soutenir les banques commerciales en difficulté se sont avérées incompatibles avec les nécessités de contenir l'inflation (qui s'est élevée à 300 % en 1996) et de soutenir la monnaie (qui a été dévaluée de 500 % au cours de la même année). Parallèlement, le déficit extérieur a continué à se creuser pour atteindre 1,3 milliard de dollars en 1997.

En conséquence, le gouvernement a été acculé à accepter l'intervention du FMI et la mise en place d'un directoire financier chargé de stabiliser le taux de change et de réduire l'inflation.

En pratique, l'action dévolue à ce directoire consiste à gérer l'émission de monnaie (retirant toute autonomie à la Banque centrale) et à assurer la convertibilité de la monnaie (rattachée par un taux de change fixe au deutschmark). En contrepartie d'une aide financière versée par le FMI (à hauteur de 658 millions de dollars), ce système impose au gouvernement :

-une politique monétaire restrictive (la masse monétaire ne pouvant croître qu'en proportion des réserves en devises) et donc l'abandon des anciennes procédures de refinancement des banques auprès de la BC

– le respect d'une stricte discipline macro-économique et notamment budgétaire ;

– la mise en œuvre des réformes bancaires (limitation du nombre de banques agrées et renforcement de la supervision) et des réformes des entreprises et administrations (privatisation, liquidation de 64 grandes entreprises publiques et restructuration avec licenciement).

elles ont été reconnues représentatives par le gouvernement [16]. En 1997, ces dernières siègent au nouveau conseil tripartite.

Les organisations patronales

a) La Chambre de Commerce Bulgare (CCB)

16. Ces cinq organisations sont les suivantes : « l'Association des organisations syndicales indépendantes », « l'Association des syndicats démocratiques », le « Syndicat national uni », l'Union syndicale nationale « Changement » et la « Centrale générale des syndicats de branches de Bulgarie ».

Cette organisation s'est reconstituée sur la base d'une ancienne structure fondée à la fin du XIX[e] siècle et chargée de la protection et de la promotion des intérêts économiques des entreprises affiliées (privées pour la plupart mais aussi publiques) en même temps que du développement de la coopération économique internationale. En février 1993, elle acquiert le statut d'organisation représentative. A cette date elle ne regroupe pas moins de 6 960 employeurs (d'entreprises privées et publiques) [17] et dispose de structures sectorielles dans 10 industries et de structures communales dans 21 villes.

Le champ d'action privilégié de la CCB concerne la défense des intérêts de ses membres et notamment leur représentation au sein de la Commission tripartite. La BCC dispose par ailleurs de services de conseil aux entreprises (information, étude de marchés, et promotion des échanges avec l'étranger).

b) L'Association Industrielle Bulgare (AIB)

Cette organisation est fondée en 1990 sur la base de l'ancienne Association industrielle créée en 1984, qui était elle-même une réplique de l'Union industrielle bulgare née en 1880 et dissoute dans les premières années du régime communiste. En mars 1993, l'AIB acquiert un statut légal et un siège au conseil tripartite. A cette date, elle ne regroupe pas moins de 1800 employeurs, bulgares et étrangers. Organisée comme une association fédérale, elle dispose de structures régionales couvrant l'ensemble du pays et d'organisations sectorielles dans 37 branches d'activité.

Son activité principale est centrée sur la lutte contre les monopoles et la défense de la concurrence. Par ailleurs, elle dispose de structures de conseil aux entreprises et d'aide à la création de joint-ventures.

Des organisations d'employeurs privés de plus petite taille ont également vu le jour depuis 1989. Présentes au sein de la première Commission tripartite, elles ont ensuite quitté le conseil après 1993, soit volontairement pour se consacrer à des activités commerciales, soit du fait de leur non-représentativité légale. Dans ce dernier cas, certaines d'entre elles ont fusionné avec l'AIB. En 1997, deux nouvelles organisations d'employeurs du secteur privé siègent au côté de la CCB et de l'AIB au Conseil tripartite : l'Union d'initiative économique des citoyens et l'Union bulgare des entrepreneurs privés.

Le gouvernement

Au sein du conseil tripartite, le gouvernement est représenté par le Premier ministre, lequel tient le rôle de président du conseil, ainsi que par les ministres directement concernés par les questions soumises à discussion : soit les ministres du Travail et des Affaires sociales, de l'Industrie (qui con-

---

17. Les critères d'adhésion à la CCE sont peu restrictifs, toute organisation indépendante des pouvoirs politiques (et religieux) et engagée dans des activités commerciales pouvant être membre.

trôle les entreprises publiques) et des Finances (qui gère le budget de l'Etat). Les travaux des commissions spécialisées sont coordonnés par des experts nommés en majorité par le ministère du Travail et des Affaires sociales.

Jeux de pouvoir et relations professionnelles au niveau national

L'appréciation de la nature et de l'évolution des relations professionnelles dans la période de transition nécessite d'éclairer les rôles et les pouvoirs respectifs des différentes parties (syndicat, patronat, gouvernement). On cherchera à mettre en évidence d'une part le chemin parcouru par chacun des groupes vers la clarification de leur rôle (indépendance par rapport aux autres parties et recentrage sur la fonction de représentation des membres), d'autre part le positionnement des différentes parties dans les jeux de pouvoir.

Nouveaux rôles et nouveaux pouvoirs des partenaires sociaux

a) Les syndicats : un contre-pouvoir à l'action politique ?

Au début des réformes, l'émergence d'une nouvelle forme de corporatisme, en alimentant les conflits inter-syndicaux, a porté atteinte à une unification du mouvement syndical qui aurait pu permettre de faire davantage valoir les intérêts des salariés auprès des gouvernements. Progressivement, et sous l'effet notamment de pratiques politiques discrétionnaires, les alliances politico-syndicales se sont dénouées (ou ont été moins visibles) rendant possible une certaine coopération entre les confédérations.

Les luttes intestines au mouvement syndical

Les conditions historiques qui ont présidé à la formation de Podkrepa ont d'emblée assigné à cette nouvelle organisation syndicale un rôle d'opposition au Parti communiste (puis au PSB) et à ses satellites. La participation de Podkrepa à la Commission tripartite a coïncidé avec l'apparition d'un néo-corporatisme dual, CITUB soutenant (implicitement) le PSB et Podkrepa (plus visiblement) l'UFD.

La forte politisation des deux confédérations en 1990 a réduit toute possibilité de partenariat syndical. Entre février et novembre 1990, la confrontation intersyndicale a été particulièrement forte sur le terrain des débats politiques, CITUB cherchant à coopérer avec le gouvernement socialiste (reproduisant partiellement les relations professionnelles du régime précédent) tandis que Podkrepa adoptait un comportement ouvertement contestataire. Podkrepa fit valoir à plusieurs reprises que CITUB demeurait, en dépit de la refonte de l'organisation initiée en février 1990, une réplique quasi-inchangée de l'ancien syndicat unique. Notamment pour cette raison, mais aussi pour soutenir l'UFD, Podkrepa quitta la Commission tripartite en 1991. L'éviction de la question du partage de la propriété syndicale dans le

projet de loi d'octobre 1991 (qui visait à la confiscation par l'Etat de la propriété du Parti communiste et de ses satellites) exacerba l'attitude contestataire et revendicative de Podkrepa. En décembre 1991, Podkrepa réussit, via le lobbying qu'elle exerça sur les membres de l'UFD (majoritaires au gouvernement), à inclure la propriété syndicale qui restait contrôlée par CITUB dans la liste des actifs à redistribuer. Cette lutte s'accompagna de fortes hostilités intersyndicales en même temps que de conflits entre CITUB et le gouvernement UFD.

– Vers une coopération fragile

A partir du mois d'avril 1992, les relations intersyndicales ont pris progressivement une tournure moins conflictuelle. Ce revirement de tendance est dans une large mesure imputable à l'attitude anti-syndicale du gouvernement de P. Dimitrov et au déclin corrélatif du rôle de la Commission tripartite. Les responsables des deux confédérations, amenés alors à se rencontrer à plusieurs reprises, ont cherché à unifier leur action, élaborant des propositions communes destinées à faire pression sur le gouvernement. Sur la question du partage du patrimoine syndical, un accord de base fut signé (fin 1992). En janvier 1993, le Premier ministre (Berov) et les responsables syndicaux s'accordèrent pour redistribuer 55 % de la propriété à CITUB, 35 % à Podkrepa, les 10 % restants passant aux mains de l'Etat. Le résultat du partage, favorable à Podkrepa dans la mesure où la part d'actifs qui lui était attribuée dépassait en proportion sa représentativité, marqua la transformation interne de CITUB [18] et contribua à promouvoir la coopération syndicale.

Il faut ajouter que l'apaisement des conflits inter-syndicaux a été facilité par la faible fragmentation du mouvement syndical en même temps que par la domination de CITUB (laquelle a acculé Podkrepa à coopérer pour faire entendre ses propositions).

Du début de l'année 1993 jusqu'au mois de décembre, les confédérations coopérèrent à plusieurs reprises pour faire pression sur le gouvernement. La politisation des syndicats s'atténua (CITUB rompant le pacte déjà affaibli qui le liait au PSB) en dépit de la permanence d'alliances informelles (présentes surtout au niveau sectoriel) avec les partis politiques.

L'unité relative du mouvement syndical, et le recours commun des confédérations à l'arme de la grève et aux menaces de désobéissance civile permirent de renforcer le pouvoir des syndicats vis-à-vis du pouvoir politique. L'indépendance des syndicats face au politique et leur rôle de contre-pouvoir fut renforcé par le nouveau Code du travail. Les confédérations apparu-

---

18. Podkrepa avait fait valoir au cours des négociations sur ce partage que CITUB ne pouvait logiquement revendiquer la propriété de la majorité des actifs de l'ancien syndicat unique tout en se définissant comme une organisation réformée (par principe distincte de l'ancien syndicat unique).

rent progressivement aux yeux des dirigeants politiques comme une force conséquente et incontournable en même temps que comme un support potentiel à leur action (les syndicats étant moins coupés de la base que les partis politiques).

A partir du début de l'année 1994, les périodes d'hostilité et de coopération intersyndicale se succédèrent, le plus souvent au rythme du cycle politique, ce qui permet de relativiser la dépolitisation des syndicats.

Entre décembre 1993 et avril 1994, les hostilités reprirent en même temps que les attaques de CITUB contre le gouvernement se multipliaient. A cette date, CITUB organisa une grève des mineurs particulièrement dure et suivie (ce qui lui permit a posteriori de se relégitimer) et apporta son soutien aux manifestations des travailleurs du secteur de la santé et de l'éducation. Devant l'attitude non coopérative du gouvernement, les deux confédérations finirent par s'accorder pour quitter ensemble la table des négociations, rompant ainsi pour plus de deux ans le dialogue social. Dans le même temps, elles organisèrent des meetings de protestation (octobre 1995, mai-août 1996).

Suite à la démission du Premier ministre socialiste J. Videnov en décembre 1996 et à la nomination inattendue du socialiste Parvanov qui ne changeait pas la carte politique et ressemblait à une provocation, Podkrepa fit pression sur les parlementaires pour imposer des élections législatives anticipées. Cette confédération joua un rôle majeur dans l'organisation des manifestations du 10 janvier et dans la vague de protestation populaire des jours suivants. CITUB rejoignit tardivement les positions de Podkrepa, dénotant le maintien au sein d'une partie du syndicat d'une alliance implicite avec les socialistes. Lancée par les deux confédérations, la grève générale qui paralysa le pays du 20 janvier au 4 février précipita la chute du gouvernement socialiste.

Après la mise en place du gouvernement d'intérim dirigé par l'UFD (février-avril 1997), la coopération inter-syndicale reprit pour imposer au nouveau gouvernement de centre-droite (issu des élections législatives anticipées et soumis aux conditions du directoire financier) des mesures communes protégeant le niveau de vie de la population (réforme de la protection sociale, revalorisation des salaires et des retraites, mise en place de mesures préventives de licenciement).

b) Les organisations d'employeurs : un rôle ambivalent et une influence limitée

Au niveau national, les organisations d'employeurs n'ont exercé qu'un rôle limité au sein des relations professionnelles. Dans les négociations des accords tripartites l'influence de ce groupe a été plus faible que dans les relations informelles que celui-ci entretient avec le gouvernement.

Deux raisons principales permettent d'expliquer l'inconséquence de la partie patronale

– En premier lieu, la plupart des organisations d'employeurs sont inexpérimentées, hétérogènes et peu organisées. Leurs caractéristiques tiennent pour l'essentiel au fait qu'elles ont été créées *ex nihilo* au lendemain du changement de régime. La plupart d'entre elles sont des organisations d'employeurs privés. Ces dernières, fondées par des groupes restreints (souvent des anciens directeurs d'entreprise d'Etat ou des représentants politiques), sont de petite taille et ne disposent le plus souvent que de faibles ressources financières et immobilières. Par ailleurs, leur implantation est souvent limitée à un nombre restreint d'entreprises. Leur fragmentation et les rivalités politico-économiques qu'elles entretiennent entre elles expliquent en partie la difficulté des représentants du patronat à faire valoir leurs intérêts (très hétérogènes) au sein de la Commission tripartite.

– En second lieu, ces organisations exercent des rôles et poursuivent des intérêts qui vont souvent à l'encontre de la participation aux négociations tripartites.

Il faut ici distinguer les organisations d'employeurs qui représentent les employeurs privés et celles qui représentent les employeurs des entreprises publiques.

Les premières ont davantage centré leurs activités sur la prestation de services (conseil aux entreprises, aide au développement) et le lobbying auprès des dirigeants politiques (notamment pour obtenir un accès privilégié aux actifs inscrits sur la liste des privatisations) que sur la défense des intérêts de leurs membres dans les négociations professionnelles. Nombre de ces organisations présentes formellement dans la première Commission tripartite n'ont pas participé activement aux négociations ; certaines se sont retirées des négociations en cours, d'autres encore ont préféré ne pas figurer dans la commission. Cette dernière stratégie qui consiste à éviter de négocier avec les organisations syndicales relève d'une attitude opportuniste. Dans le contexte d'augmentation du chômage et de baisse des salaires réels, ces organisations ont préféré adopter une attitude non coopérative pour bénéficier des effets induits par l'affaiblissement de la situation des travailleurs sur le marché du travail (pression à la baisse sur les salaires, détérioration des conditions de travail, augmentation de la durée du travail et recours à des contrats informels sans garantie pour l'employé).

Il faut ajouter que l'absence de la plupart de ces organisations d'employeurs privés au Conseil tripartite paraît d'autant plus compréhensible que les interlocuteurs syndicaux représentent très majoritairement les intérêts des travailleurs des entreprises publiques.

Les organisations d'employeurs publics qui composent à elles seules presque l'intégralité de la partie patronale au Conseil tripartite (pour les rai-

sons précitées) disposent quant à elles d'une faible autonomie par rapport au pouvoir politique. Constituées par les représentants de l'Etat eux-mêmes, ces organisations poursuivent des intérêts qui épousent le plus souvent ceux des dirigeants politiques. Ce constat est valable à tous les échelons de la société, les intérêts des employeurs étant soumis à l'autorité des représentants nationaux, régionaux et locaux de l'Etat (voir *infra*). Un fait significatif témoigne de la faible influence de ces organisations dans les négociations formelles avec l'Etat : les modalités de licenciement des managers des entreprises d'Etat (art. 328 du Code du travail de 1993) ont été unilatéralement décrétées par le gouvernement.

Dans certains cas plus rares, notamment en 1992, ces organisations se sont ouvertement opposées au gouvernement en se rangeant du côté des organisations syndicales.

Il faut ajouter que les relations entre ces organisations d'employeurs ont été rarement coopératives, chacune cherchant à acquérir au détriment des autres un traitement avantageux de l'Etat. Ces luttes internes qui reproduisent les relations de compétition entre ministères (pour l'accès aux subventions de l'Etat) présentes dans le régime précédent ont contribué, en fragmentant l'action patronale, à limiter l'influence de cette dernière.

Finalement la structure (fragmentée) et le rôle (conseil aux entreprises) des organisations d'employeurs privés ont fait de ces dernières un partenaire peu à même de peser sur les relations professionnelles et les décisions relatives à l'emploi et aux salaires. L'absence d'indépendance des organisations d'employeurs publics par rapport aux représentants de l'Etat, et la difficile coopération entre elles ont limité par ailleurs fortement le pouvoir de ces dernières dans les négociations.

Ces deux constats permettent d'expliquer que la partie « employeur » constitue le chaînon manquant des relations professionnelles au niveau national.

Un fait particulièrement significatif corrobore ce point de vue : aucune de ces organisations n'a annoncé publiquement sa position sur le refonte du Code du travail en 1993 ni plus récemment sur les orientations des politiques de l'emploi et des salaires.

c) Le gouvernement ou l'acteur dominant des relations professionnelles

Si les différents gouvernements, à l'exception de celui de F. Dimitrov, ont cherché à favoriser le dialogue social, notamment pour limiter les tensions sociales qui mettaient en péril la stabilité politique, ils n'ont pas pour autant renoncé à un exercice souvent discrétionnaire de leur pouvoir (K. Petkov, 1995). Les partenaires sociaux ont été consultés à maintes reprises, au sein du Conseil tripartite et, pour la partie syndicale, dans les commissions parlementaires. Cependant les pratiques gouvernementales ont contribué à réduire les prérogatives et l'influence réelle de ces derniers.

En premier lieu, les gouvernements ont circonscrit, plus largement que ne le prévoyait la législation du tripartisme, le recours à la consultation et à la coopération des partenaires sociaux. Ces derniers ont été invités à s'exprimer au sein du Conseil tripartite et à l'occasion, dans les commissions parlementaires pour discuter les projets de loi relatifs à la refonte du Code du travail et du régime de protection sociale, aux politiques d'emploi et dans une moindre mesure à la politique salariale. Cependant, de nombreux thèmes, touchant plus ou moins directement aux conditions de vie des salariés, n'ont pas été soumis à discussion. Plusieurs décisions relatives à la réduction des sureffectifs des administrations et des entreprises publiques, à la restructuration et à la fermeture d'entreprises ont été prises unilatéralement par l'Etat, sans consultation préalable.

En 1994 et en 1996 notamment, deux listes déterminant les entreprises publiques à liquider ont été établies par le seul gouvernement, sur la base de critères jugés davantage politiques qu'économiques par les partenaires sociaux. Il faut ajouter qu'en 1996 le gouvernement a modifié à plusieurs reprises les noms des entreprises figurant sur la liste, contribuant à augmenter l'incertitude des acteurs en même temps qu'à encourager les comportements opportunistes contre-productifs (voir *infra*).

Par ailleurs, de nombreuses entraves à la participation syndicale et patronale ont été observées (K. Petkov, 1995).

En second lieu, le Parlement a refusé de voter de nombreuses propositions de loi élaborées par les organisations syndicales. Les projets de loi sur l'emploi (1991) et sur l'assurance-maladie (1993) ont été respectivement rejetés par le Parlement. Ce dernier a, de plus, fréquemment utilisé son droit de veto, y compris de façon illégale, pour retarder ou ne pas mettre en application certaines mesures et accords votés par la commission. En 1992, alors que le travail de la Commission tripartite était au point mort, le Parlement a voté de façon unilatérale, et sans l'approbation des partenaires sociaux, le nouveau Code du travail [19]. La version définitive de la loi sur les privatisations a connu le même sort. Entre 1992 et 1994, les accords sur les programmes sociaux destinés aux salariés des entreprises sujettes à la liquidation ou à la restructuration ont été repoussés à plusieurs reprises par le gouvernement. En 1994, ce dernier a par ailleurs tenté d'annuler l'accord relatif à la régulation des prix qui prévoyait de retarder l'augmentation des prix de l'énergie à la fin de l'hiver ; dans ce dernier cas, l'opposition syndicale (et au premier chef celle menée par CITUB) a réussi à mettre en échec la stratégie du gouvernement.

---

19. Il faut néanmoins souligner que le gouvernement a tenu compte de nombreuses propositions et revendications syndicales dans l'édification du Code, les syndicats ayant exercé de façon informelle des pressions sur les parlementaires.

La même année, le ministère de l'Industrie a refusé de signer des conventions collectives dont les termes avaient été négociés et votés préalablement au sein de la commission.

En 1996, les syndicats ont fait pression pour que le gouvernement de J. Videnov adopte les « Principes généraux de la réforme » de la protection sociale, mais cette revendication n'a pas été suivie d'effet.

Avec l'arrivée au pouvoir de la majorité UFD au gouvernement (avril 1997), les revendications des partenaires sociaux semblent avoir été davantage prises en compte par les responsables politiques, bien que l'Etat ait revu à la baisse les termes de la revalorisation des salaires.

Bilan : un dialogue social difficile ou l'échec relatif du tripartisme

L'exposé des relations professionnelles au niveau national conduit à relativiser fortement le rôle joué par le tripartisme.

Compte tenu de l'inconséquence de la partie patronale, les relations professionnelles ont été et demeurent davantages bipartites que tripartites. Compte tenu par ailleurs de l'attitude discrétionnaire du gouvernement, le bipartisme n'a réellement fonctionné qu'épisodiquement (principalement entre 1990 et 1993). Le bipartisme a été d'autant plus fragile que fréquemment une seule confédération siégeait à la Commission tripartite [20].

Au total, le déséquilibre des pouvoirs, favorable au gouvernement, a conduit à réduire les effets escomptés du tripartisme. Ce résultat apparaît clairement si l'on confronte la réalité des pratiques aux objectifs initiaux qui avaient été affichés dans le cadre de l'institutionnalisation des relations professionnelles.

Avant de souligner les défaillances, quelques succès relatifs, observables essentiellement dans les premières années de la transition, méritent d'être mentionnés.

a) Des succès limités

Le dialogue social a joué un rôle non négligeable dans le partage du patrimoine de l'ancien syndicat unique, dans la refonte de la législation du travail et dans l'édification de normes réglementant le fonctionnement des relations professionnelles. Il a joué également un rôle dans l'élaboration de compromis « emploi-salaire » passés entre l'Etat et les syndicats, bien que de tels accords n'aient été signés qu'occasionnellement. En 1991-92, un compromis a permis la réduction des sureffectifs en contrepartie de mesures limitant les licenciements secs (recours privilégié aux départs volontaires et préretraites) et octroyant des avantages monétaires non négligeables [21]. En

---

20. Podkrepa a quitté la table des négociations en 1991 et en 1994, CITUB à la fin de l'année 1993 et en 1994.
21. Au début des réformes le système d'indemnisation du chômage était très généreux : le taux de couverture était compris entre 80 et 100 %, alors qu'il était proche de 60 % dans

1997, la réduction de 30 % des effectifs dans le secteur budgétaire a été de même acceptée par les syndicats en échange d'une revalorisation des rémunérations de ce secteur et d'un certain nombre d'autres garanties (mesures préventives au licenciement, revalorisation des aides sociales et des salaires de référence).

Dans des proportions moindres, il a permis de prévenir et de résoudre une partie des conflits sociaux. Ce constat est corroboré par le fait que les manifestations et les grèves nationales se sont pour la plupart déroulées à des périodes où le travail de la commission avait été suspendu.

Cependant sur l'ensemble de la période, l'influence du tripartisme a été fortement limitée. Au delà, la qualité très médiocre du dialogue social a eu un coût élevé tant sur le plan socio-économique que politique.

b) Des échecs patents en matière de régulation socio-économique et politique

– Une politique salariale incohérente

Sur le terrain de la régulation des salaires et des prestations sociales, les défaillances du tripartisme (et les pannes répétées du travail de la commission) ont fortement limité l'efficacité du système de fixation centralisée des revenus de référence.

Aux yeux de ses défenseurs, ce système de régulation des revenus, combinée à une concertation nationale entre les représentants des différents groupes sociaux, avait un certain nombre d'avantages. Parmi ces derniers figurait en premier chef la possibilité d'« internaliser les coûts sociaux de la transition dans une perspective de long terme » (R. Freeman, 1992). Plus précisément, il devait permettre, en limitant les risques de marginalisation et de surenchères catégorielles, d'assurer le soutien nécessaire à la poursuite des réformes [22].

A défaut de concertation effective, la politique salariale et sociale a été majoritairement orchestrée par l'Etat. Les accords tripartites ont été rares et l'Etat a le plus souvent déterminé unilatéralement les niveaux et les évolutions des salaires de référence. Cette politique discrétionnaire, centrée sur des objectifs de court terme, a eu un certain nombre d'effets pervers

– En premier lieu, la fixation par l'Etat des salaires de référence s'est traduite par une réduction massive des salaires réels. Cette dernière a approfondi la paupérisation par le travail.

---

les autres PECO. De plus les allocations-chômage étaient à cette date perçues sur deux ans (T. Boeri, 1997).

22. Les arguments en faveur de ce modèle de régulation salariale et de relations professionnelles, inspiré du « modèle scandinave », ont été soulignés par R. Freeman (1992). L'auteur mettait en avant la nécessité de l'intervention étatique (l'Etat demeurant l'employeur principal) et d'un consensus au niveau national entre les « gagnants » et « perdants » de la transition (et leurs représentants).

– En second lieu, la fixation par l'Etat des règles de fixation des salaires a contribué fortement à rendre instables les normes salariales [23]. L'instabilité de ces dernières a renforcé le degré d'incertitude des acteurs économiques (à commencer par les salariés) et alimenté la crise de la demande.

– Finalement, contraint par des alliances informelles maintenues avec certains dirigeants économiques, l'Etat a participé à accroître les disparités salariales entre secteurs, indépendamment de la rentabilité présente ou escomptée de ces derniers. Cette pratique clientéliste a engendré une structure des salaires incohérente avec les objectifs de restructuration et de redéploiement de la main d'œuvre (V. Tzanov, 1995).

Au total, les risques de marginalisation et de surenchères catégorielles n'ont pas été évités.

Par ailleurs la coordination entre les politiques salariale, sociale et structurelles n'a pas dépassé le stade des déclarations d'intentions. Il faut rappeler que la fonction attribuée au Conseil tripartite en matière de politique macro-économique a été de loin la plus controversée, les responsables politiques et leurs conseillers (y compris étrangers) ayant argumenté que cette fonction risquait de ralentir le processus de transformation structurelle. Dans les faits, les discussions tripartites et les propositions communes des partenaires sociaux ont eu très peu d'impact réel sur les décisions de politique économique et *a fortiori* sur la coordination des politiques salariale et structurelle. Cet état de fait a eu pour principale conséquence de limiter le soutien des partenaires sociaux et des acteurs économiques aux mesures de restructuration et de privatisation, et au delà de réduire l'impact des mesures gouvernementales (dont certaines ont été contournées au niveau décentralisé).

– Une exacerbation des conflits socio-politiques

Sur un terrain plus général, les défaillances du dialogue social ont contribué à exacerber les tensions sociales et politiques.

Le nombre de grèves nationales et sectorielles ainsi que celui des manifestations a été de beaucoup supérieur à ceux observés dans les autres pays de l'Est en transition (Roumanie exceptée). En 1992, une grève nationale et 40 grèves dans l'industrie ont été observées. En 1993, de nombreuses manifestations de salariés du secteur budgétaire ont éclaté. Au début de l'année suivante, CITUB a déclenché une grève nationale (entre le 17 et le 20 mars)

---

23. Ainsi, la norme d'indexation sur l'inflation est passée de 100 % sur l'inflation passée en 1991, à 100 % sur l'inflation anticipée en 1992, à 90 % sur l'inflation passée en 1993, à 100 % sur l'inflation anticipée en 1994, à 80 % sur l'inflation passée en 1995. La norme d'indexation sur la productivité est passée de 30 % en 1991 à son abandon en 1992, à 30 % en 1993, à 60 % en 1994 et à 95 % en 1995. La taxe sur les augmentations de salaire est passée de 800 % en 1991, à 400 % en 1992, à 800 % en 1993, à une échelle variable selon le niveau de l'augmentation allant de 100 % à 800 % en 1994 et de 50 à 500 % en 1995 (P. O. Aro, P. Repo, 1997).

suivie par 3697 organisations syndicales (y compris de Podkrepa) et 751 000 participants (K. Petkov, 1995), et relayée par de nombreuses grèves dans la plupart des secteurs en crise de l'économie [24].

Au delà, les défaillances du dialogue social ont participé à dessiner un cercle vicieux dans lequel se sont alimentés tensions sociales, délégitimation du pouvoir politique, report des réformes structurelles et détérioration des conditions de vie.

Les incidences des tensions sociales sur l'instabilité politique ont été particulièrement fortes sur l'ensemble de la période. Les changements de gouvernement qui se sont succédé au rythme de un par an depuis 1990 (voir encadré 2), en phase avec les conflits sociaux, en apportent une preuve éclatante. La crise socio-politique de janvier 1997 a constitué le point paroxystique de ce cercle vicieux.

Compte tenu d'une régulation défaillante au niveau national, les jeux de pouvoirs au niveau local ont exercé une influence décisive sur les conditions de vie et de travail de la population.

Les jeux de pouvoirs au niveau local ou la variété des relations professionnelles

Au niveau décentralisé, la reconfiguration des relations professionnelles est inséparable du processus de transformation des entreprises. Si les formes multiples de relations observées ont été façonnées en partie par les modifications d'ordre institutionnel précitées (mécanisme de résolution des conflits et de détermination des salaires et de l'emploi), elles l'ont été également sous l'effet de la re-spécialisation industrielle de l'économie (création d'entreprises dans le secteur tertiaire, destruction d'unités de production dans l'industrie lourde), de la restructuration des entreprises, de la redistribution des droits de propriété et de la transformation des formes de contrôle.

Au total, l'inertie relative des mutations systémiques a conduit à reproduire certaines formes de relations professionnelles héritées du passé. Dans le même temps, des formes nouvelles, pour la plupart originales, se sont développées. Parmi ces dernières, et sous l'effet du développement rapide du secteur privé, une forme dénormalisée et fortement déséquilibrée (au détriment des salariés) a pris une ampleur considérable.

Les transformations des entreprises

En dépit d'un processus d'institutionnalisation conséquent, la transformation de l'appareil productif a été marquée par une forte inertie. En 1997, seulement 19 % des actifs publics sont passés (depuis 1991) aux mains du

---

24. Les branches les plus touchées par la grève ont été celles de l'éducation, la santé, les mines, la métallurgie, la construction, l'électronique, la chimie et l'agro-alimentaire. D'après CITUB, 620 conflits dans l'industrie ont été enregistrés au cours de l'année 1994.

privé, la moitié par vente directe (surtout entre 1991 et 1994), l'autre moitié par privatisation de masse (1995-97). Plus important à nos yeux, la grande majorité des entreprises publiques n'ont pas été activement restructurées. Le caractère passif des restructurations s'est traduit par un ajustement quantitatif du volume de la production et de l'emploi aux nouvelles contraintes (de débouchés) au détriment d'innovations technologiques, de création de nouveaux services (gestion, marketing) et de gestion active de l'emploi [25]. Ce résultat est intimement lié au rôle joué par l'Etat dans la gestion et le contrôle des entreprises publiques. Le défaut de politique industrielle et fiscale et l'attentisme délibéré (favorisant certains groupes d'intérêt proches du pouvoir) n'ont que peu resserré les contraintes budgétaires des entreprises (de même qu'ils ont retardé les mises en faillite). De plus, le remplacement des directeurs a été limité et conditionné davantage par des critères politiques qu'économiques. Finalement, l'Etat, en desserrant le contrôle sur la majorité des entreprises publiques, a favorisé le développement de comportements opportunistes contre-productifs (décapitalisation et privatisation informelle d'unités de production) [26].

Inversement, les cas de restructuration active (très minoritaires) ont été presque exclusivement le fait d'entreprises privatisées à capitaux étrangers (R. Avramov, J. Sgard, 1997).

Parallèlement, sous l'effet de la libéralisation des activités et de la restitution des terres et des petits commerces, le secteur privé a connu une ascension spectaculaire. Le nombre d'entreprises privées est passé de 80 000 en 1990 à 317 000 en 1996, absorbant ainsi une partie de la main d'œuvre licenciée par les entreprises publiques, mais aussi de façon informelle des retraités et des chômeurs. La grande majorité de ces entreprises sont de très petite taille (en 1997, 260 000 sont unipersonnelles et un grand nombre familiales) et opèrent dans l'agriculture et les services aux personnes (kiosques, taxis, etc.).

L'implantation syndicale par types d'entreprise et secteurs d'activité

D'un point de vue général, l'implantation des organisations syndicales par secteur a connu peu de modifications profondes. Ces organisations ont investi

---

25. A l'inverse de ce qui aurait pu être attendu, les ajustements de l'emploi au niveau des entreprises ne se sont pas seulement réalisés au détriment des salariés peu qualifiés. En témoigne, la proportion plus élevée en Bulgarie que dans les autres pays de travailleurs qualifiés dans le rang des chômeurs (T. Boeri, 1997). Pour un exposé des modes de gestion et de rémunération de la main d'œuvre en Bulgarie, voir notamment V. Delteil (1998).
26. Ces pratiques sont en partie le fait des managers de ces entreprises. Soumis à une forte incertitude quant à la transformation de leur entreprise et quant au maintien de leur poste, les managers (associés ou non à des groupes d'influence externes) ont eu recours, là où l'Etat avait desserré son contrôle, à des appropriations privées illégales d'unités de production, ou de ressources produites (voir notamment P. Hare, E. Peev, 1995). Notons l'introduction en 1997 d'un contrat explicite Etat-managers permettant de réduire l'incertitude des managers et d'impulser de leur part des comportements autres qu'opportunistes (voir Marinov, Marinova, 1997).

une partie des entreprises privatisées bien que des barrières aient été dressées à leur encontre par les nouveaux propriétaires [27]. Dans les entreprises privées, présentes très majoritairement dans le secteur des services et dans l'agriculture, les caractéristiques structurelles (taille réduite, exploitation ou commerce familial) ont constitué un obstacle à toute présence syndicale.

Dans les entreprises et administrations publiques, le taux de syndicalisation est passé entre 1991 et 1996 de 85 % à 65 %. En dépit de cette baisse globale, l'implantation syndicale reste particulièrement forte dans le secteur de la production manufacturière et dans l'énergie, où le taux moyen de syndicalisation est compris entre 65 et 70 % [28]. A l'inverse dans le secteur budgétaire et dans les entreprises publiques du secteur tertiaire, la chute a été manifeste, le taux baissant en 1996 à 50 %.

Il faut noter qu'en dépit de la diminution du nombre de salariés syndiqués, l'influence exercée par les syndicats dans les relations professionnelles au niveau décentralisé a sensiblement augmenté (P. O. Aro, P. Repo, 1997).

Dans les entreprises publiques où au moins un syndicat est implanté, les organes locaux des deux confédérations sont présents dans 70 % d'entre elles, CITUB étant présent seul dans 29 % de celles-ci.

Dans le cas où les deux confédérations sont représentées, les relations intersyndicales sont très majoritairement coopératives [29]. Cette tendance s'explique par la volonté commune aux deux syndicats de faire contrepoids à la politique de rigueur salariale imposée par les gouvernements et/ou les employeurs.

Une approche par type d'entreprises

Les logiques sur lesquelles reposent les relations bi- ou trilatérales (dans les entreprises où l'Etat reste propriétaire) sont plurielles. Les antagonismes ou les alliances entre les différents groupes, de même que leurs poids respectifs obéissent à des contraintes et opportunités souvent propres aux secteurs et aux entreprises. En schématisant, on présente ici différentes formes

27. De nombreux cas de pressions illégales des employeurs à l'encontre des organisations syndicales locales ont été dénoncés par les deux confédérations auprès des institutions internationales (surtout avant 1995). Il faut néanmoins noter que dans les cas où au moins un syndicat est implanté dans les entreprises privatisées, le taux de syndicalisation est élevé, avoisinant en moyenne les 65 % (P. O. Aro, P. Repo, 1997).
28. Une analyse comparative du taux de syndicalisation dans les différents pays de l'Est en transition montre que la Bulgarie demeure au moins jusqu'en 1995, et avec la Roumanie, le pays où ce taux a le moins chuté. Deux raisons permettent à nos yeux d'expliquer cette tendance : d'une part, le fait que les accords conclus dans les entreprises sous l'égide des syndicats ne s'appliquent de par la loi qu'aux salariés-syndiqués ; d'autre part, le fait que la privatisation des entreprises publiques a été retardée.
29. D'après l'enquête réalisée par P. O. Aro, P. Repo (1997), les relations inter-syndicales sont jugées coopératives et constructives par les syndicats dans 67 % des entreprises de l'échantillon. L'opposition et la conflictualité ne concernent que 9 % des entreprises, pour la plupart privatisées ou en cours de privatisation (dans ce dernier cas, les syndicats s'opposent fréquemment sur les procédures de privatisation à privilégier).

de relations professionnelles, associées à des secteurs et entreprises distincts. On souligne par ailleurs les implications de chacune de ces formes sur les évolutions de l'emploi et des salaires.

a) Dans le secteur budgétaire : des relations dominées par l'Etat

Dans les administrations publiques, les relations professionnelles sont marquées par la suprématie du gouvernement et la faible influence des partenaires sociaux.

D'un côté, les directeurs mandatés sont fortement soumis à l'autorité des responsables politiques. Le maintien de leur poste dépendant directement de ces derniers, les directeurs (et leurs représentants) se trouvent acculés (et ce d'autant plus que leur position sur le marché du travail se détériore) à jouer un rôle de « courroie de transmission » (plus sûre que dans l'ancien système).

De l'autre côté, les syndicats disposent d'une influence relativement faible au niveau local. Cette dernière tient à une implantation syndicale inférieure à celle observée dans les entreprises publiques (environ 50 %) ; elle tient aussi (peut-être surtout) à l'absence de canaux décentralisés de revendication et de négociation : dans les administrations publiques, le droit de grève est limité, et la détermination des salaires reste centralisée (les conventions collectives nationales n'étant pas complétées par des conventions de branches).

La nature du rapport de force a permis au gouvernement de mettre en place un compromis de type « maintien de l'emploi et bas salaire » compatible avec les contraintes budgétaires (baisse des recettes et augmentation des dépenses incompressibles). En 1997, l'opposition syndicale (qui s'est manifestée au niveau national) a redoublé face à la détérioration insupportable du pouvoir d'achat des salariés de ce secteur [30]. Successivement, un nouveau compromis alliant réduction des effectifs (de 30 %) et revalorisation des salaires a été signé.

b) Dans le secteur public : des relations professionnelles plurielles

Dans les entreprises (minoritaires) où l'Etat maintient un contrôle effectif et fort sur la gestion des activités et sur les actifs [31], le rapport de force observé est davantage favorable aux syndicats. Ces derniers disposent d'une influence non négligeable dans les négociations auprès des ministères. Le pouvoir syndical est lié à la forte implantation syndicale mais surtout à la position stratégique dont jouissent un certain nombre de ces entreprises auprès de l'Etat. En conséquence, les syndicats ont pu obtenir sur le terrain salarial des niveaux de rémunération supérieurs à ceux des autres secteurs [32]

30. Le salaire moyen du secteur budgétaire représente environ 60 % du salaire moyen national. De plus, la plupart des salariés rémunérés au salaire minimum travaillent dans ce secteur.

31. D'après une enquête réalisée par H. Hare et E. Peev (1995), environ 25 % des entreprises publiques sont effectivement contrôlées par l'Etat. Ces entreprises appartiennent majoritairement au secteur de l'industrie manufacturière.

en contrepartie d'une baisse drastique de l'emploi (supérieure en moyenne à 50 %) [33]. Cependant ces derniers n'ont pu jouer de rôle décisif pour orienter la restructuration, orchestrée de façon passive par l'Etat.

Dans les entreprises publiques (majoritaires) où le contrôle étatique sur les actifs et les ressources est affaibli, le pouvoir effectif est entre les mains des managers et/ou de groupes d'intérêts privés (P. Hare, E. Peev, 1995). Beaucoup plus rarement, ce pouvoir est partagé avec les syndicats, et ce en dépit de leur forte implantation. Dans un contexte où l'Etat maximise l'incertitude, tant sur le maintien des directeurs que sur la situation future de l'entreprise (privatisation ou non), les managers (associés ou non à des groupes d'intérêt privés) ont pu profiter de l'absence de contrôle effectif (ou de la complicité informelle de représentants politiques) pour s'approprier illégalement des unités de production (rentables) ou des ressources de l'entreprise (en amont ou en aval de l'activité de production). Ces comportements opportunistes de décapitalisation partielle (qui souvent préparent une tentative de rachat par les managers des entreprises) se sont réalisés au détriment des intérêts des salariés. Le recours au licenciement collectif [34] a été fréquent et les salaires ont été revus à la baisse. Les syndicats n'ont réussi à peser sur les décisions que dans des cas limités en recourant à des alliances (héritées du passé) avec les directeurs pour faire pression sur les ministères. CITUB, plus que Podkrepa a pu exercer un pouvoir relatif sur les institutions étatiques (ministères et agence de privatisation) dans les négociations sur les futures privatisations.

Les réformes prévues pour fin 1997-1998 (et notamment la décision de fermer 163 entreprises) permettent d'anticiper la mise en place d'un compromis associant réduction des sureffectifs, revalorisation et différenciation des salaires. Cependant, la faible influence des syndicats devrait limiter les augmentations de salaires. Dans les entreprises présentes dans les régions les plus touchées par le chômage, un compromis inverse, observé depuis 1995, semble devoir perdurer [35].

c) Dans le secteur privé : des relations dominées par l'employeur

Dans les entreprises privatisées par vente directe [36] (dès 1990), l'employeur-propriétaire exerce un contrôle quasi-unilatéral sur les décisions

---

32. Les privilèges salariaux ont été particulièrement conséquents dans les entreprises de l'industrie manufacturière et dans le secteur des mines. A titre d'exemple, le ratio « salaire moyen dans l'industrie manufacturière sur salaire moyen national » n'a cessé d'augmenter entre 1991 et 1996, et ce en dépit de la non rentabilité de ces activités.
33. Notons que la taxe sur les salaires, parce que calculée sur la masse salariale (et indépendamment du volume d'emploi), a conduit les entreprises désireuses de mieux rémunérer les travailleurs qualifiés à un ajustement à la baisse de l'emploi (dès 1991) parfois supérieur à celui qui aurait été fait en l'absence de cette taxe. Le caractère pervers et contre-productif de cette taxe a été souligné par les partenaires sociaux.
34. Il faut souligner qu'en Bulgarie aucune mesure ne limite l'usage du licenciement collectif.
35. Ce type de compromis est particulièrement fréquent dans les entreprises publiques mais aussi privatisées des régions du Centre et du Centre-Sud où le taux de chômage atteint presque 50 %.

stratégiques (et notamment salariales). Si les syndicats ont réussi progressivement à s'implanter dans ces entreprises, ils n'ont pu pour autant constituer un véritable contre-pouvoir. Une des raisons essentielles tient aux entorses faites par les employeurs au Code du travail (défaut de transmission d'information sur la situation financière de l'entreprise, non respect des accords salariaux et des règles relatives aux conditions de travail). Compte tenu d'un rapport de force défavorable aux salariés, le durcissement des contraintes de financement (accès limité aux capitaux) et de débouchés a conduit à un ajustement à la baisse de l'emploi et des salaires, qui a principalement touché les travailleurs non qualifiés. Les compromis ont été plus rares que dans les entreprises publiques et les syndicats ont maintenu le plus souvent une attitude non-coopératrice avec les dirigeants.

Dans les entreprises privatisées par la méthode de privatisation de masse, le contrôle est généralement dispersé entre deux ou trois fonds d'investissement (chacun d'eux détenant au maximum un tiers des actifs d'une entreprise). Bien que l'Etat demeure dans la plupart des cas le principal actionnaire, son contrôle est souvent faible. Dans la majorité de ces entreprises, les stratégies poursuivies par les fonds (détenus par des groupes d'intérêt privés) s'opposent aux intérêts des salariés. Les ajustements de l'emploi et des salaires sont semblables à ceux observés dans les entreprises privatisées par vente directe.

Cependant, la constitution par CITUB d'un fond d'investissement, baptisé « travail et capital » (et comptant parmi les dix plus grands fonds bulgares) et dans une moindre mesure la participation de Podkrepa dans un autre fond, laissent présager une reconquête partielle par les syndicats des pouvoirs de contrôle sur certaines de ces entreprises.

Dans les entreprises privées, plus que dans les entreprises privatisées, les relations professionnelles sont marquées par le pouvoir discrétionnaire des propriétaires-employeurs. L'absence de représentation syndicale dans ces entreprises, la dégradation de la situation des travailleurs sur le marché du travail, mais aussi l'exacerbation de la concurrence dans la plupart des activités de petite production marchande ont favorisé l'approfondissement de la flexibilisation des salaires et de l'emploi. Au delà, ces conditions ont favorisé le recours des employeurs à des pratiques illégales. Les refus de signer des conventions collectives et des contrats individuels ont été et demeurent fréquents, de même que le non respect des accords signés (arriérés de paiement, sous-paiement et rémunération en nature, conditions et temps de travail non conformes à la législation, défaut d'information des salariés et défaut de préavis de licenciement, etc.).

---

36. Ces entreprises sont globalement rentables. Elles appartiennent aux secteurs agro-alimentaire, hôtelier, bancaire, et de l'industrie électronique (M. Marinov, S. Marinova, 1996).

Encadré 2

L'instabilité politique ou les changements de gouvernement (1990-1997)

– 3 février 1990 : A. Lukanov (communiste réformateur) nommé Premier ministre. Le Parti communiste devient le Parti socialiste.

– 17 juin 1990 : premières élections législatives libres. Victoire du PS qui remporte 211 sièges sur 400 devant l'UFD et le Parti des minorités turques.

– 14 octobre 1991 : élections législatives remportées par l'UFD (avec 36 % des voix contre 33 % au PS). Formation en novembre du gouvernement dirigé par F. Dimitrov.

– 12 janvier 1992 : élection présidentielle remportée par J. Jeliev (chef de l'opposition UFD).

– Décembre 1992 : formation d'un nouveau gouvernement dirigé par le « technocrate » (ex-PC) L. Berov.

– 18 décembre 1994 : élections législatives remportées par le PS. Formation du gouvernement dirigé par J. Videnov.

– 3 novembre 1996 : élection présidentielle remportée par P. Stoyanov (UFD) avec 20 points d'avance sur le candidat socialiste Maranov.

– Décembre 1996 : démission du Premier ministre J. Videnov et nomination de Parvanov (PS).

– 12 février 1997 : mise en place du gouvernement intérimaire de S. Sofianski (maire de Sofia et proche de l'UFD).

– 19 avril 1997 : élections législatives anticipées. Victoire de l'UFD et formation du gouvernement dirigé par S. Sofianski.

De façon générale, les rapports de force dans les entreprises ont joué en défaveur des salariés. Les incidences salariales de ce déséquilibre des pouvoirs au niveau local ont été d'autant plus fortes que la négociation tripartite des salaires n'a eu lieu que de façon sporadique.

Les enjeux du mouvement syndical à l'heure des réformes structurelles

Au terme des huit années écoulées, le constat portant sur la qualité des relations professionnelles de même que sur les conditions de vie et de travail de la population salariée est loin d'être satisfaisant. Il conduit à relativiser l'impact des institutions chargées d'encadrer les relations professionnelles ainsi que le rôle régulateur exercé par les syndicats. Au delà, ce constat pose de nouveaux défis au mouvement syndical mais aussi au pouvoir politique.

Un enjeu de taille : la régulation socio-économique

L'enjeu de re-normaliser les relations de travail et la formation des revenus est éclairé par les tendances décrites ci-dessous.

L'approfondissement de la dérégulation salariale

La flexibilisation des salaires et de l'emploi s'est rapidement accrue avec le développement du secteur privé. Cette tendance a été d'autant plus forte en Bulgarie que la très grande majorité des entreprises de la sphère privée sont des unités de petite taille (employant en moyenne 3 personnes) opérant dans des branches sous-productives de l'économie (notamment l'agriculture). L'absence de toute organisation défendant les intérêts des salariés dans ces entreprises, conjuguée à la défaillance de l'Etat à faire respecter la législation du travail a alimenté la dérégulation salariale et au delà le recours de l'employeur à des pratiques d'emploi et de rémunération illégales [37]. Cette tendance apparaît aujourd'hui d'autant plus préoccupante que le secteur privé absorbe plus de la moitié de la main d'œuvre salariée (environ 55 % si l'on comptabilise l'emploi informel).

Il faut ajouter que l'Etat a participé directement à la dérégulation des salaires en procédant à des réajustements fréquents des normes salariales de référence.

L'approfondissement de l'anomie salariale et de la pauvreté

La détermination des revenus de base (salaire minimum, aide sociale, pension), orchestrée majoritairement par l'Etat, a conduit à niveler par le bas la majorité des revenus de la population. La gestion passive des entreprises publiques d'un côté, et l'exacerbation de la concurrence pour les petites entreprises du secteur privé de l'autre, n'a pas inversé cette tendance.

La politique salariale restrictive a engendré une dévalorisation des revenus du travail (particulièrement forte pour le salaire minimum) et des minima sociaux. Cette tendance observée surtout après 1993 s'est accentuée au cours de l'année 1996 où les revenus en termes réels ont chuté de 50 % par rapport à ceux de 1995.

Dans le même temps, le taux de chômage élevé aidant, la part des salariés rémunérés au salaire minimum a augmenté pour atteindre environ 20 % de la population salariée (dont la moitié dans le secteur budgétaire). En conséquence, la paupérisation dans le travail a cru fortement.

---

37. Quelques chiffres tirés d'une enquête nationale (J. Hristoskov et alii. 1996) permettent d'éclairer cette tendance : en 1995, 7 % des salariés travaillent sans contrat, 25 % avec des contrats en partie non respectés par l'employeur ; par ailleurs environ 20 % des revenus du travail sont non monétaires. L'augmentation du taux de chômage et de la dévalorisation des revenus (notamment retraites et aides sociales) qui s'est prolongée après 1995 permet de supposer que la réalité de ces pratiques dépasse les chiffres précités.

Dans des proportions encore supérieures, la paupérisation hors du travail s'est accentuée, touchant principalement les chômeurs en fin de droit et les retraités [38]. Au total, en 1997, plus des deux tiers de la population vivent sous le seuil de pauvreté.

Si les tendances précitées ont des effets négatifs évidents sur les conditions de vie et de travail de la population, elles ont de façon corollaire un effet dépressif sur la restructuration et la respécialisation de l'appareil productif, notamment via la déqualification de la main d'œuvre, la faible productivité du travail et la compression de la demande interne (laquelle a chuté de 35 % sur l'année 1996).

Le tableau d'ensemble pose un certain nombre de défis au mouvement syndical, parmi lesquels figure en premier chef la nécessaire re-normalisation des relations de travail. Les enjeux des syndicats et les stratégies adoptées sont abordés au niveau national et au niveau local.

Renforcer le dialogue social

L'absence de concertation nationale sur la définition des réformes structurelles a contribué à retarder la mise en œuvre de celles-ci. Elle a par ailleurs alimenté, dans l'espace laissé vacant par l'attitude attentiste des gouvernements, la dérégulation du processus de transformation économique. Si la légitimité du politique a été atteinte par la dégradation des conditions de vie et de travail de la population, celle du mouvement syndical a aussi été entamée.

L'ensemble de ces arguments milite en faveur du rétablissement du dialogue social, et au delà de son renforcement. Au lendemain de la mise en place du gouvernement de centre-droit (avril 1997) cette nécessité apparaît d'autant plus urgente que les réformes structurelles, longtemps retardées, devraient être engagées sous la pression et le contrôle du directoire financier.

Dans cette phase cruciale, la concertation apparaît indispensable au soutien des réformes. La coordination des politiques sociale, salariale et industrielle, jusqu'ici inexistante, devrait jouer un rôle central sur l'efficacité des transformations structurelles et institutionnelles.

Dans les faits, une tendance allant dans ce sens a été observée depuis septembre 1997. A l'initiative des syndicats, et avec la coopération du gouvernement, le dialogue social a été rétabli. Le pacte social signé au mois d'octobre est significatif de l'avancée réalisée vers la concertation des différentes parties et la coordination des politiques. Les réformes structurelles (et les licenciements) ont été acceptées par les syndicats en contrepartie d'une re-normalisation des revenus de base et des salaires des fonctionnai-

---

38. En 1997, le montant moyen des retraites équivaut à celui de la facture d'électricité d'un ménage.

res. Cependant, l'optimisme doit être relativisé, le dialogue social restant fragile. Au mois de novembre 1997 en effet, les promesses signées par le gouvernement ont été revues à la baisse sans l'accord des syndicats. La réforme de la protection sociale qui devrait être élaborée prochainement permettra de tester la qualité du dialogue social.

La normalisation et le succès des relations professionnelles dépendront alors dans une large mesure de l'aptitude du gouvernement à respecter ses engagements. Cette dernière pourrait être favorisée par un renforcement du pouvoir syndical, lequel est inséparable d'une reconquête par les syndicats de la légitimité accordée par la base.

Conquérir et reconquérir le support de la base

Relégitimer l'action syndicale dans les entreprises publiques

Au cours des dernières années, la représentativité syndicale s'est progressivement effritée. Après avoir rapidement progressées, les adhésions à Podkrepa ont stagné dès 1994 tandis que le nombre de membres de CITUB a continué à décroître. Entre 1990 et 1997, le nombre de salariés et retraités syndiqués, initialement très élevé comparativement aux autres PECO, a diminué de 40 %. A l'échelle nationale, le taux de syndicalisation reste cependant élevé, à hauteur de 55 % (dont 20 % dans le secteur privé) en 1997.

La perte de légitimité des syndicats n'a pas seulement pour origine l'incapacité dont ont fait preuve les confédérations au niveau national pour défendre les intérêts des salariés. La désaffection syndicale, que ne traduit que partiellement la diminution du nombre d'affiliés, semble aussi liée aux formes et aux résultats de l'action syndicale au niveau de l'entreprise. Dans la majorité des entreprises publiques, et plus encore dans les administrations d'Etat et dans les entreprises privatisées, l'influence des syndicats a été très faible. Par ailleurs, dans nombre de ces entreprises, les actions menées par les syndicats ont été peu transparentes. Les pratiques de lobbying auprès du politique, d'alliances avec les managers et plus rarement avec des groupes d'intérêt privés (pour le partage informel de certaines ressources) se sont multipliées avec le partage des droits de propriété et de contrôle des actifs publics. Dans la période de post-privatisation, marquée par des luttes d'influence pour le contrôle des entreprises privatisées par privatisation de masse, les alliances du fond d'investissement de CITUB avec d'autres fonds ont accru l'ambiguïté du rôle syndical. Ces pratiques ont contribué à discréditer l'action syndicale auprès des salariés d'autant plus fortement que les résultats en termes de salaire et d'emploi ont été très marginaux.

La reconquête de la légitimité des syndicats au niveau local impose à ces derniers une professionnalisation de leur action. Cependant, le recentrage de l'activité syndicale sur la défense des intérêts de leurs membres constitue une stratégie dangereuse pour le mouvement. Dans le rapport de force exis-

tant, elle risque de mener à un affaiblissement de leur rôle de contre-pouvoir en laissant à des groupes externes un contrôle unilatéral sur les actifs et/ou les ressources des entreprises.

En conséquence, le défi majeur imposé aux syndicats ne saurait être relevé sans une action des responsables politiques en faveur d'une double clarification : clarification des droits de propriété et de contrôle d'une part, clarification des rôles et des responsabilités des différentes parties d'autre part.

Cette redéfinition des règles du jeu devrait autonomiser l'action syndicale des partis politiques, et rendre cette dernière plus transparente. Elle devrait aussi permettre d'accroître l'autonomie relative des organisations d'employeurs du secteur public. Ce faisant, elle pourrait conduire, mais cette évolution prendra nécessairement du temps, à relégitimer les partenaires sociaux et le gouvernement, et à normaliser le fonctionnement des relations professionnelles.

Elargir la présence syndicale au secteur privé : un défi compromis

La proportion croissante de travailleurs impliqués dans la sphère privée milite en faveur d'un élargissement de l'action syndicale à ce secteur. Cette entreprise, d'autant plus urgente que la réglementation des conditions d'emploi fait défaut, est cependant fortement compromise. La principale barrière à l'implantation syndicale réside dans la prédominance des micro-entreprises dans ce secteur.

Dans les entreprises privatisées cependant, les perspectives sont encourageantes. L'implantation syndicale, limitée initialement par les pratiques anti-syndicales des employeurs, semble s'accélérer depuis 1995. Les plaintes adressées par les syndicats (Podkrepa en tête) aux confédérations internationales ont joué un rôle non négligeable dans la défense de la liberté syndicale. Parallèlement, dans les entreprises privatisées où au moins un syndicat est présent, la représentativité des syndicats locaux a rapidement cru, 70 % des salariés en moyenne étant syndiqués. Pour autant, l'influence des syndicats dans ces entreprises demeure limitée par un rapport de force favorable à l'employeur et/ou à des groupes d'influence externes. En attestent les entorses fréquentes au droit des syndicats à l'information (notamment sur la situation financière des entreprises) et à la consultation.

La conquête par les syndicats d'un pouvoir autre que formel nécessite alors, comme dans les entreprises publiques, une clarification des rôles. Elle nécessite aussi un renforcement du contrôle de la législation du travail ; soit autant de mesures qui impliquent une concertation nationale et l'intervention de l'Etat.

Dans les petites entreprises privées, les barrières à l'implantation syndicale rendent vaines toute possibilité d'action directe des syndicats. Ce constat milite en faveur d'un renforcement du pouvoir syndical au niveau national et d'un recentrage de leurs revendications autour de deux thèmes

– La revalorisation des salaires de base et la renégociation des règles d'évolution de ces derniers ,

– La protection de l'emploi (réglementation des licenciements).

Les effets ne sauraient être qu'indirects sur les conditions d'emploi dans les micro-entreprises. Cependant, si l'on sait que les pratiques salariales en œuvre dans le secteur public exercent une influence sur celles en vigueur dans le secteur privé, les effets indirects (par diffusion informelle des règles d'usage et de rémunération) ne sauraient être négligés.

En Bulgarie, les modalités d'exercice du pouvoir politique ont contribué pour une grande part à retarder la mise en œuvre des réformes structurelles. L'attentisme opportuniste des différents gouvernements a joué à l'encontre d'une clarification des rôles des différents acteurs et de leurs représentants, obérant ainsi la normalisation des relations professionnelles. Au cours de la période de transition, les conditions d'existence du salariat se sont détériorées. De concert avec la détérioration de la condition salariale, et en dépit d'une représentativité syndicale encore élevée, l'influence des syndicats a diminué. Les perspectives futures de privatisation risquent encore d'éroder ce pouvoir fragile.

Dans le contexte présent qui devrait voir l'accélération des réformes structurelles, l'obtention d'un climat de légitimité des partenaires sociaux et de coopération risque de prendre du temps. Une action en faveur d'une coopération mutuelle entre les différents représentants politico-économiques pourrait cependant assurer – il s'agit en effet d'une condition préalable – l'acceptabilité et le succès d'une politique de changement structurel. Au delà, cette action pourrait contribuer à démocratiser la société bulgare.

Références bibliographiques

Aro P.O., Repo P. (1997*), Trade Union Experiences in Collective Bargaining in Central Europe*, ILO.

Avramov R., Sgard J. (1996), « *Bulgaria : from Enterprise Indiscipline to Financial Crisis », in MOCT-MOST 6*, pp. 71-102.

Bensimon G. (1996), *Essai sur l'économie communiste*, Paris, L'Harmattan.

Boeri T. (1997), « *The Bulgarian Labour Market* », memo.

Delteil V. (1998), « Transformation de l'entreprise et du salariat dans les économies post-socialistes hongroise et bulgare », à paraître dans *Revue d'analyse comparative Est-Ouest*, juillet 1998.

Freeman R. (1992), « *What Direction for Labour Market Institutions in Eastern and Central Europe* », Harvard.

Hare P., Peev E. (1995), « *Corporatization and Control in a Transition Economy* », *Economic Systems*, Vol. 19, N° 4, pp. 265-283.

Hristoskov J., Beleva I., Chopov G. (1996), « *Informal Employment and Self-Employment* », memo.

Marinov M.A., Marinova S.T. (1997), « *Privatisation and FDI in Bulgaria* », *in Economics of Transformation*, N° 1.

Petkov K., Thirkell J.E.M. (1989*), « Collective Forms of Work Organization in Industry : the Bulgarian Approch, New Collective Forms of Work Organization in Eastern Europe »*, Budapest, J. Héthy et alii., pp. 51-70.

Petkov K., Thirkell J.E.M. (1991), *Labour Relations in Eastern Europe*, London, Routledge.

Petkov K. (1995), « *Tribulations with Tripartism in Bulgaria : 1990-95*, Tripartism on Trial », R. Kyloh (ed.), ILO.

Tzanov V. (1995) « *For a Negociated Alternative to Tax-based Incomes Policy in Bulgaria »*, Budapest, D. Vaughan Whitehead (ed), Reforming Wage Policy in Central and Eastern Europe, ILO.

Sources statistiques

UNECE, 1996, 1997.

La mise en place de nouvelles régulations dans le domaine des relations du travail dans les sociétés de l'après-communisme. Expériences et tentative de bilan

Marcin Frybes *

1. L'après-communisme comme « transition » vers un nouvel ordre ou comme changement commandé par de nombreuses dynamiques ?

L'effondrement spectaculaire et définitif des systèmes de type soviétique a créé non seulement une surprise générale mais aussi une impression de « vide », ouvrant la voie à des images, des représentations et des analyses de l'après-communisme souvent simplifiées et superficielles. Parmi celles-ci la représentation de l'après-communisme en tant que « transition » vers une nouvelle situation d'ordre est de loin celle qui est la plus répandue. La perspective d'une future adhésion de certains anciens pays communistes à l'Union européenne facilite énormément de telles approches.

Les diverses analyses des réalités sociales, politiques et économiques de l'après-communisme ont été conditionnées dès le début (et le restent encore souvent) par un même type de question : dans quelle mesure, des situations caractéristiques pour les systèmes de type soviétique (situations par ailleurs longtemps perçues à travers la référence à un conflit idéologique et militaire

* CADIS-EHESS

t dont les définitions exactes et les nombreuses significations sont restées oujours mal déterminées) peuvent se transformer et évoluer vers des situaions considérées comme « normales », c'est à dire (en simplifiant les choes) vers des systèmes politiques démocratiques et des économies nationaes régulées par les lois du marché.

La dynamique de la « transition » (comme passage à une situation d'ordre) apparaissait au début comme naturelle, conduisant du totalitarisme à la iberté et la démocratie, de l'économie étatisée et administrée vers une économie de marché. La finalité des changements était clairement déterminée : l s'agissait d'un passage d'un « ordre » ancien à un « ordre » nouveau, ce dernier étant bien connu et balisé. L'analyse devait s'efforcer de repérer et de décrire les éléments annonciateurs de ce nouvel ordre, en particulier la formation de nouvelles institutions dans le domaine politique, économique et social. Tous les autres phénomènes ne trouvant pas leur place dans ce type de schéma explicatif pouvaient être considérés comme marginaux ou passagers. Cela concerne en particulier les questions relatives aux évolutions culturelles (transformations des identités, des mentalités, des représentations sociales, etc.).

Dans le domaine social, la dynamique de la « transition » devait conduire à la reconstruction d'un nouveau système des relations de travail, c'est à dire d'un nouveau cadre juridique et institutionnel et de nouveaux acteurs susceptibles d'agir à l'intérieur de celui-ci. La plupart des analyses portant sur la réalité sociale de l'après-communisme et les évolutions des relations professionnelles se placent de façon délibérée dans les cadres d'une telle perspective.

Il faut reconnaître qu'une telle définition des changements qui caractérisent l'après-communisme est fort séduisante. Elle facilite l'analyse en la rendant dépendante de catégories existantes et connues, renvoyant finalement à l'idée d'un modèle, d'un « ordre » qui existe déjà. De telles approches permettent en particulier de faire l'économie d'une réflexion plus poussée sur le passé communiste, sur ses conséquences sociales et culturelles ainsi que sur les véritables raisons de son effondrement. Il est intéressant de remarquer que les partisans de ce type d'analyse s'intéressent relativement peu au passé communiste et aux véritables mécanismes qui conditionnaient le fonctionnement et le développement des sociétés de type soviétique. Comme si le communisme n'avait pas existé ou eût été effectivement une « erreur de l'histoire », une sorte de parenthèse, qu'il s'agirait aujourd'hui de refermer et d'oublier le plus rapidement possible.

De façon générale, la valeur des approches de l'après-communisme en termes de « transition » va se révéler rapidement bien limitée. On parlera volontiers d'une « transition avortée » ou d'une « transition inachevée » (mais pourquoi alors continuer à parler de « transition » ?). Certains cher-

cheurs de l'Europe du Centre-Est vont même s'interroger si l'appel à la notion de « transition » ne conduit pas, en fin de compte, à faire du travail d'analyse une sorte de « rationalisation idéologique de la réalité bien plus que d'une véritable analyse de la situation » [1]. De telles critiques semblent d'autant plus légitimes que les évolutions apparaissent souvent contradictoires et ne suivent pas toujours le schéma linéaire d'une « transition ». Les transformations qui devaient conduire à une supposée « normalité » se heurtent de plus en plus à de blocages et à de multiples résistances, dont l'origine est souvent d'ordre culturel ou historique.

En effet, les changements propres à l'après-communisme ne concernent pas seulement les institutions. Les éléments d'un nouveau système politique et économique, d'un nouveau système institutionnel, d'un nouveau système de règles du jeu que la transformation en cours est supposée reconstruire n'ont d'existence réelle que dans la mesure où ils sont investis, intériorisés, « habités » par des acteurs, des organisations, des individus et des groupes sociaux. Les transformations concernent donc autant les institution que les identités sociales, les mentalités et les acteurs sociaux. Or, tous ces éléments ne peuvent être compris qu'à travers une mise en relation avec le passé et l'héritage de la période communiste. Les institutions peuvent être effectivement nouvelles mais les acteurs restent, en quelque sorte, « anciens », prisonniers et conditionnés par leur passé. Ils véhiculent nécessairement des histoires et des formes de mentalités particulières. L'après-communisme ne saurait se limiter à des changements politiques et économiques. Il est aussi un changement culturel.

Il faut reconnaître que la dynamique de la « transition » ne suffit pas à expliquer la complexité des transformations en cours. Derrière l'impression d'une évolution peut-être parfois chaotique mais dont l'issue semblait connue se profile en effet la présence d'autres dynamiques. En particulier, les dynamiques proprement sociales de l'après-communisme apparaissent souvent étranges et profondément contradictoires. Elles ne conduisent pas nécessairement à la constitution d'ensembles sociaux homogènes et fortement intégrés. Bien au contraire, elles provoquent plutôt l'éclatement des liens sociaux existants, une dérégulation des codes et des normes de fonctionnement enfin, une différenciation et une fragmentation poussées de la vie sociale. Les dynamiques culturelles qui concernent les identités sociales et les mentalités évoluent aussi selon des rythmes différents et ne conduisent pas nécessairement à la cristallisation d'une nouvelle situation d'ordre.

Selon une telle perspective, les changements sont toujours loin d'être achevés et les contours d'un nouveau système plus ou moins cohérent sont encore difficiles à cerner. Comme nous allons voir, les acteurs ne possèdent

---

1. Andrzej Rychard & Michal Federowicz (s/dir), *Spoleczenstwo w transformacji (La société en transformation)*, Warszawa, IFiS PAN, 1993, p. 5.

toujours pas d'identités sociales clairement définies. Ils ont souvent du mal à définir de façon précise leurs véritables intérêts. Ils donnent l'impression de se mouvoir au sein de plusieurs systèmes en même temps et ces derniers ne s'organisent pas nécessairement en un ensemble cohérent, facile à identifier et à décrire. Doit-on alors parler de l'émergence d'un nouveau système dans le domaine des relations professionnelles ou plutôt d'une situation complexe et instable, toujours en quelque sorte « transitoire » et qui combine finalement des éléments qui se réfèrent parfois à des « ordres » totalement différents ?

2. Quels nouveaux cadres juridiques ?

Depuis les changements politiques intervenus au cours de l'année 1989, les gouvernements des pays de l'Europe centrale et orientale vont être amenés à mettre en place de nouveaux cadres juridiques dans le domaine des relations de travail. Il serait cependant inexact de penser que la situation de départ était la même dans tous les pays et que celle-ci pouvait-être définie par une absence totale de mécanismes juridiques et institutionnels de régulation des relations sociales.

Tout au long des années 80, dans la plupart des pays communistes (la Roumanie mise à part) on observe une dynamique des pouvoirs en place visant à réformer le système des relations de travail existant et à formaliser les nouvelles solutions à travers la mise en place de nouvelles régulations juridiques. Ces réformes obéissent à deux grands objectifs. D'un côté il s'agit d'augmenter les possibilités d'expression (et de participation) des salariés au sein des entreprises afin d'éviter une situation de crise ouverte comme celle qu'avait vécu la Pologne au début des années 80. De l'autre côté, il s'agit d'accorder une plus grande autonomie aux entreprises (et à leurs directions) afin qu'elles puissent rationaliser le fonctionnement interne et accroître leur productivité et leur compétitivité. Ces deux impératifs apparaissent d'ailleurs souvent comme contradictoires. C'est ainsi qu'en Bulgarie, un nouveau Code du travail, adopté en 1986 vise à modifier, en faveur des travailleurs, le rapport de forces au sein de l'entreprise. Mais, en janvier 1989, un décret accorde aux entreprises une plus grande autonomie, réduisant les nouveaux droits accordés aux collectifs de travail [2]. En Pologne, le mouvement des réformes conduit, dans un premier temps, à renforcer le rôle des instances d'autogestion des salariés au sein des entreprises

2. J.E.M. Thirkell, Elena Atanassova Tseneva, « Les relations professionnelles bulgares en transition : tripartisme et négociations collectives », *in Revue International du Travail,* vol. 131, 3, 1992, pp. 375-388.

puis, à reconnaître à ces dernières une plus grande autonomie [3]. C'est en Hongrie que la dynamique des réformes semble la plus affirmée aussi bien en ce qui concerne le degré d'autonomie des directions d'entreprises que dans le domaine des relations professionnelles [4]. Le syndicat officiel hongrois « SZOT » a ainsi obtenu progressivement des possibilités réelles lui permettant d'intervenir dans la gestion de l'entreprise et de prendre la défense des salariés. Le délégué syndical élu par tous les salariés disposait déjà, à partir du milieu des années 70, d'un droit de veto sur toutes les questions de salaires et de primes. Au cours des années 80, les droits de ces délégués vont devenir de plus en plus importants et surtout, de plus en plus effectifs [5]. Enfin, en Tchécoslovaquie, la nouvelle loi sur l'entreprise adoptée en 1988, met fin à trente années de pratique des « grands combinats » bouleversant radicalement l'ensemble des relations sociales dans les entreprises.

Ce bref rappel historique nous a semblé important car les nouvelles législations dans le domaine du travail vont être directement dépendantes des projets des réformes économiques engagées depuis 1989. Ces dernières s'inscrivent cependant non seulement dans un mouvement de « transition » vers des solutions propres au modèle économique capitaliste mais aussi, dans des dynamiques plus longues dont l'origine est à rechercher dans le mauvais fonctionnement d'une économie communiste centralisée et étatisée et les nombreuses tentatives de réformer le système en place.

Dans l'esprit des législateurs de l'époque il existait probablement une vision plus ou moins claire et cohérente des réformes économiques à entreprendre, bien que les solutions pratiques et l'audace initiale des réformateurs ont beaucoup varié d'un pays à l'autre. On ne peut pas dire la même chose en ce qui concerne les réformes dans le domaine social. Sur ce point, les élites politiques du début des années 90 ne possédaient aucune vision précise du modèle social qu'elles voudraient voir se mettre en place dans l'avenir, tant au niveau des entreprises que dans l'ensemble du pays. Les futures transformations sociales étaient perçues avant tout comme la conséquence directe des transformations politiques et économiques. Ces dernières, jugées « révolutionnaires » et socialement très coûteuses pour les populations, il ne faut pas s'étonner que les gouvernements de ces pays ont essayé, surtout au cours des premières années, de promouvoir des solutions juridiques et institutionnelles censées garantir la « paix sociale ».

---

3. Wladyslaw Adamski, Wlodzimierz Pankow, Andrzej Rychard, Renaud Sainsaulieu, *La Pologne en temps de crise*, Paris, Meridiens Kliencksieck, 1988. *Cf.* aussi : « Modernisation des entreprises en France et en Pologne dans les années 80 », *Travaux sociologiques du L.S.C.*, 19, 1990, Paris, CNRS-IRESCO.
4. Lajos Héthy, V.I.Csuhaj, *Labour Relations in Hungary*, Institute of Labour Research, Budapest, 1990.
5. P. Hassenteufel, « L'évolution du syndicalisme en Hongrie : ruptures avec le passé et enjeux de la restructuration économique », *Travail et Emploi*, 4, 1991, pp. 54-66.

Ce qui frappe tout d'abord c'est le caractère souvent transitoire et passager des nouvelles réglementations adoptées après 1989. Nombre d'entre-elles ont nécessité des modifications importantes à peine quelques mois après avoir été votées. Le législateur s'est trouvé en effet dans une situation paradoxale. Il était censé élaborer des lois qui devaient réguler une réalité qui n'existait pas encore ou qui était seulement en train de se construire. L'adoption de nouvelles loi s'est faite ainsi parfois de manière totalement arbitraire et désordonnée, en fonction des impératifs du moment ou en raison de telle ou autre conjoncture politique.

Tous les gouvernements devaient par ailleurs tenir compte de tout un ensemble de contraintes sociales, historiques et psychologiques, dont certaines possédaient une dimension explicitement irrationnelle. Ainsi, les nouvelles régulations étaient censées marquer une volonté de rupture avec le passé communiste (reconnaissance du droit de grève), elles devaient être animées d'un esprit démocratique (reconnaissance du pluralisme syndical) enfin, elles étaient censées correspondre aux normes internationales en vigueur (en particulier aux normes du BIT). Signalons au passage que tous les pays ont ratifié depuis 1989 les deux conventions les plus importantes (n° 87 et n° 98) sur la liberté syndicale et les négociations collectives.

Dans une telle situation il est difficile de dire dans quelle mesure les nouvelles lois, adoptées pour la plupart au début des années 90 (puis remaniées à plusieurs reprises depuis), dessinent effectivement les cadres d'un nouveau système plus ou moins cohérent et stabilisé dans le domaine des relations professionnelles.

Nombre d'entre-elles correspondent finalement soit à des situations largement idéales devant se mettre en place dans l'avenir soit à des situations passagères marquées par l'instabilité et l'incertitude. Ainsi toutes les dispositions qui renvoient à la question de la représentativité des différents acteurs sociaux ne peuvent être considérées que comme des solutions passagères, les recompositions organisationnelles des nouvelles forces sociales sont en effet loin d'être terminées.

Certaines régulations (comme celles qui prévoient la mise en place des Comités d'entreprise) traduisent souvent le poids des traditions nationales. Dans la plupart des pays (sauf en Hongrie et dans une certaine mesure en Pologne), les dispositions relatives à la participation des salariés, héritées du passé et considérées comme des « héritages communistes » ont pratiquement disparu. Elles ont été maintenues là, où elles correspondaient effectivement à des expériences sociales plus ou moins authentiques.

Enfin, il n'est pas certain que les nouveaux Codes de travail adoptée depuis (en Hongrie en 1992, en Bulgarie en 1993, en République tchèque en 1994 et en Pologne en 1995), qui constituent parfois un simple remaniement

des anciens Codes de travail en vigueur du temps du communisme, réussiront à résister à l'épreuve du temps [6].

C'est ainsi que le nouveau cadre juridique, bien que profondément transformé depuis 1989 et fort différent selon le pays, reste toujours largement provisoire. Le principal problème qui se pose d'ailleurs à tous les gouvernements n'étant pas tellement d'adopter de nouvelles lois (mieux adaptées à une réalité sociale toujours mouvante) mais plutôt la question du respect des lois déjà existantes. Quelle est en effet la valeur de toutes ces nouvelles législations au moment où les structures de l'Etat, profondément affaiblies et parfois aussi corrompues, n'ont pas de réelles possibilités de les faire appliquer. On pourrait multiplier les exemples. Signalons seulement les difficultés de faire respecter la liberté syndicale dans les petites entreprises du secteur privé [7] ou le caractère purement formel des disposition relatives à l'organisation des grèves (la plupart des grèves possèdent en fait un caractère illégal).

Cette dernière question renvoie finalement à la prise en compte d'une dynamique qui concerne les transformations du rapport des sociétés de l'Europe du Centre-Est à l'idée d'un état de droit, dynamique bien plus complexe en raison de la faiblesse des traditions étatiques dans la plupart de ces pays et du poids d'un « héritage communiste » ambigu lié à l'expérience d'un système de l'Etat-Parti. La dynamique en question renvoie en vérité à une perspective historique plus longue, dans laquelle le projet communiste n'apparaît pas seulement comme un projet oppressif et totalitaire mais aussi comme un projet (certes violent) de modernisation d'un ensemble de pays périphériques et traditionnellement arriérés.

Les dynamiques qui déterminent l'évolution du cadre juridique apparaissent plus complexes. Elles ne peuvent pas être réduites à un mouvement uniforme d'imitation des législations étrangères, bien qu'au cours des premières années certaines lois ont été effectivement « calquées » sur des modèles étrangers. Les acteurs sociaux et politiques ont cependant vite compris que les formes du droit constituaient un enjeu majeur de la lutte pour le pouvoir et le contrôle des sphères d'influence. D'où des situations nationales de plus en plus différentes et dépendantes d'un rapport de forces à chaque fois particulier.

---

6. Une présentation du cadre juridique en vigueur dans chaque pays se trouve dans le Chapitre 3.1 de l'ouvrage de Pekka O.Aro, Paula Repo, *Trade Union Experiences in Collective Bargaining in Central Europe*, Bureau International du Travail, Genève, 1997.
7. « Les petites et moyennes entreprises du secteur privé ne voient bien souvent aucun intérêt à une régulation des conditions de l'emploi. /.../ Les salariés soit bénéficient d'un salaire régulier et souvent supérieur à la moyenne nationale, soit sont dans une situation si précaire qu'il est pour eux impensable de mener une action collective » – notent les experts du BIT. *Cf.* « Le travail dans le Monde 1997-98 », *BIT*, Genève, p. 156. Signalons aussi que les contrôles réalisés dans les entreprises polonaises ont montré que dans 70 % de cas les salaires déclarés au fisc sont inférieurs aux salaires réels (afin d'éviter de payer les charges patronales).

3. Les dynamiques de formation des nouveaux acteurs ruptures et continuités

Les nouveaux cadres juridiques devaient en théorie créer les bases d'un nouveau système. Celui-ci était cependant inconcevable sans la présence d'acteurs sociaux. Les dynamiques qui ont présidé à leur formation se sont avérées souvent inattendues.

Les transformations de la scène syndicale en Europe du Centre-Est après 1989 n'obéissent pas nécessairement à la dynamique de la « transition ». Elles illustrent bien, par contre, le poids des facteurs nationaux, politiques et historiques. Les recompositions dépendent directement de la façon dont s'est déroulée la rupture politique au cours des années 1989-1990 ainsi que de la façon dont cette rupture a été vécue par la société. Quoi de commun entre la situation polonaise où la rupture a été perçue principalement comme la conséquence d'une victoire du mouvement « Solidarnosc » et la situation tchèque où le caractère relativement bref de la « révolution de velours » a favorisé des représentations moins tranchées (ce n'est pas un hasard si l'on utilise à Prague le terme de « tournant ») ? Les cas de la Slovaquie et de la Slovénie sont encore différents, la dynamique de libération étant associée étroitement dès le début à la perspective d'accéder à l'indépendance nationale. Enfin, la Roumanie et la Bulgarie constituent un tout autre cas de figure, ces deux pays n'ayant vécu au début des années 90 qu'une « transition politique » apparente, en raison notamment de l'extrême faiblesse des sociétés civiles. Rappelons que ces deux pays n'ont pas vécu au cours des années 80 l'expérience de véritables mouvements d'opposition démocratique. Il n'y avait donc pas de « cadres » susceptibles de constituer au début des années 90 des partis politiques d'inspiration démocratique et libérale. Le véritable « tournant » politique (avec ses implications économiques) a eu lieu seulement en 1996-1997.

Les situations politiques en Europe du Centre-Est sont encore loin d'être tout à fait stabilisées, en particulier dans les pays où la question des minorités nationales continue à peser sur les débats et la structure de la scène politique (Bulgarie, Roumanie et Slovaquie) [8]. Des recompositions significatives peuvent encore avoir lieu dans tous les pays. L'exemple de la République tchèque montre à quel point des situations qui paraissaient pourtant stables peuvent éclater en l'espace de quelques mois, conduisant à une réorganisation totale du champ politique. Comme le syndicalisme reste un acteur directement impliqué sur la scène politique (les différentes organisations ont tendance à s'identifier avec les forces politiques existantes),

8. *Cf.* Miloda Anna Vachudova, Tim Snyder, *Are Transitions Transitory ? Two Types of Political Change in Eastern Europe since 1989*, in *East European Politics and Societies* vol. 11, 1, 1997, pp. 1-35.

des recompositions importantes peuvent encore se produire en ce qui concerne la configuration des scènes syndicales.

Du point de vue de leurs origines, les organisations syndicales en Europe centrale et orientales appartiennent à deux grandes catégories : les anciens syndicats officiels qui, après 1989, se sont auto-transformés et « reconvertis » en de nouvelles organisations démocratiques et les nouvelles organisations apparues dans la foulée des transformations politiques de la fin des années 80. Le cas de la Pologne représente naturellement un cas à part, à cause de la force et du poids historique du mouvement « Solidarnosc ».

Pourtant, cette distinction en fonction de l'origine, opératoire au début des années 90, cesse progressivement d'être pertinente (bien qu'elle reste toujours présente dans la conscience des dirigeants syndicaux). Le mouvement de « rénovation interne » et d'autonomisation par rapport aux forces politiques liées à l'ancien régime ne s'est pas déroulé de la même façon dans tous les pays. Cela dépendait non seulement de l'importance des forces rénovatrices au sein de ces syndicats mais aussi des dynamiques qui ont présidé à la formation des nouvelles scènes politiques, en particulier de l'évolution des anciens partis communistes. Ainsi, les héritiers des anciens syndicats officiels en Hongrie (« MSzoSz »), en Slovénie (« ZSSS ») ou en Pologne (« OPZZ ») ont tous gardé des liens étroits avec les nouveaux partis politiques directement issus des anciens partis communistes et qui se présentent aujourd'hui comme des partis socio-démocrates. Cette proximité se traduit notamment par des alliances politiques au niveau des parlements et par la recherche de positions communes sur les grands dossiers de l'après-communisme (privatisations, réforme des système de protection sociale, lutte contre le chômage). Dans d'autres pays la situation est plus compliquée. En Bulgarie, l'ancien syndicat officiel (« CITUB ») a relativement vite rompu les liens avec les forces post-communistes essayant de devenir un acteur socio-politique autonome. En Roumanie, la situation d'émiettement de la scène syndicale rend difficile un quelconque jugement, les divisions syndicales correspondant souvent à des mouvements de recomposition au sein du monde politique. En République tchèque l'ancien syndicalisme réformé (« CS KOS ») a su, dans un premier temps, garder ses distances face au politique pour se rapprocher progressivement du parti social-démocrate (qui revendique plutôt une continuité avec le parti social-démocrate d'avant-guerre qu'avec l'ancien parti communiste). Enfin, en Slovaquie, après avoir soutenu le parti national-populiste de Vladimir Meciar, l'ancien syndicat officiel (« KOZ SR ») a été amené à prendre plus de distances par rapport au monde politique.

De façon générale, les organisations qui s'inscrivent en continuité avec les anciens syndicats officiels d'avant 1989 ont réussi non seulement à se

maintenir mais elles occupent souvent une place centrale sur la scène syndicale dans leur pays (elles revendiquent notamment le plus grand nombre d'adhérents). Elles ont réussi, dans la plupart des cas, à sauvegarder une grande part de leur ancien patrimoine, ce qui contribue, à côté d'autres facteurs, à favoriser des comportements de type bureaucratique visant à maintenir les structures et les acquis antérieurs au profit de comportements plus « militants » qui pourraient se référer à un éventuel projet d'action. Une telle tendance conduit à relativiser l'importance de la dynamique de « transition » dans le domaine syndical et à reconnaître le poids des dynamiques de « sortie ». La question n'étant pas tellement la « reconversion » démocratique de ces organisations mais plutôt le dégagement par rapport à des pratiques, des modes de fonctionnement et des affinités hérités du temps du système communiste. La place dominante qu'occupent toujours ces organisations sur la scène sociale explique en partie la faiblesse générale de l'acteur syndical, en tant qu'acteur combatif et innovant, capable de proposer des nouvelles solutions, de définir les véritables enjeux des conflits et de formuler des nouveaux projets dans le contexte de l'après-communisme.

L'attitude de toutes ces organisations envers les nouveaux syndicats qualifiés d'indépendants ou alternatifs a beaucoup évolué depuis le début des années 90, ce qui marque une nette évolution par rapport à l'idée du pluralisme syndical. Mais l'acceptation de ce principe ne s'est pas faite automatiquement. Les premiers accords conclus en 1990 par l'ancien syndicat officiel bulgare « CITUB » (« reconverti » en février 1990) n'ont pas été signés par le nouveau syndicat « Podkrepa » qui cependant existait déjà (depuis février 1989). Il faudra attendre la fin de l'année 1990 (et la formation du nouveau gouvernement de Dimitri Popov), pour que le syndicat « Podkrepa » soit considéré comme un acteur à part entière dans les négociations. Cela a permis la signature (en janvier 1991) d'un accord sur le maintien de la paix sociale et d'un autre accord (au mois de mars) sur les modalités de fonctionnement d'une nouvelle Commission de coordination des intérêts. Les forces post-communistes ont continué cependant à brouiller le paysage social en soutenant la création d'une nouvelle centrale syndicale, le syndicat du peuple « Edinstvo » (Unité) qui, malgré ses premiers succès, a disparu rapidement de la scène politique du pays. Une des raisons évoquées pour justifier la création de ce nouveau syndicat (qui correspond en fait à une scission au sein de la « CITUB ») fut le changement de stratégie de la nouvelle direction de l'ancien syndicat officiel (la « CITUB » a décidé de soutenir une grève générale lancée par « Podkrepa » au mois de novembre 1990 et s'est progressivement rapprochée des positions du principal parti démocratique d'opposition, l'UFD [9].

---

9. Derek C.Jones, *The Transformation of Labour Unions in Eastern Europe : The Case of Bulgaria*, in *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 45, 3, 1992, pp. 452-470.

En Hongrie, l'ancien syndicat officiel « SZOT » (reconverti au cours de son 26e congrès en mars 1990 en une nouvelle organisation démocratique – le « MSzOSz ») va essayer de mener pendant plusieurs mois sa propre politique, indépendamment des autres organisations. Tout cela dans un contexte où six autres centrales syndicales sont officiellement reconnues et siègent (depuis août 1990) dans le nouveau Conseil National de Conciliation des Intérêts (CNC) qui a remplacé l'ancienne CCI [10]. C'est ainsi qu'en mai 1991, Sandor Nagy, président du « MSzoSz » adresse une lettre (sans aucune consultation avec les autres syndicats) au Premier ministre Antall qui comporte une liste de neuf thèmes sur lesquelles le syndicat voudrait engager des négociations globales. Sous la menace d'une grève générale (qui dans le contexte de l'époque possède tous les traits d'une grève ouvertement politique), le gouvernement est obligé de signer en juin un accord séparé avec le « MSzoSz » (sans la participation des autres syndicats). Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur du nouveau Code du travail (le 1 juillet 1992) que la pratique d'une négociation avec l'ensemble des organisations syndicales deviendra une norme en Hongrie. Cela permettra notamment de conclure (en novembre 1992) un premier Contrat social [11] entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

En Tchécoslovaquie, le syndicat « CS KOS » (créé à l'issue du congrès de l'ancien syndicat officiel « ROH » en mars 1990), va jalousement défendre sa position de monopole, laissant dans l'ombre la plupart des petits syndicats alternatifs (souvent rattachés aux nouveaux partis politiques) à l'exception de la confédération « KUK » qui regroupe les employés du secteur de la culture. Le même type d'attitude face aux petites organisations syndicales s'est maintenu après la séparation de l'Etat tchécoslovaque en 1993 [12].

Force est de constater toutefois qu'après une première phase au cours de laquelle ces organisations ont cherché à maintenir une position de monopole, la reconnaissance de l'idée du pluralisme de même que celle des intérêts communs à l'ensemble du monde syndical s'est progressivement imposée. La présence d'une dynamique de la « transition » semble dans ce cas plutôt justifiée, conduisant à une autonomisation progressive de la sphère sociale par rapport au politique. Le mouvement est cependant loin d'être si évident. Le pluralisme en question ne correspond pas, dans la plupart des cas, à des conceptions différentes du syndicalisme mais plutôt à des clivages de nature politique et historique. La reconnaissance d'intérêts communs à

10. Lajos Héthy, *Political Changes and the Transformation of Industrial Relations in* Hungary, Budapest, 1991 (texte policopié).
11. J.Pataki, *Hungarian Government Signs Social Contract with Unions*, RFE/RL Reaserch Report, vol. 2, 5, 29.01.93.
12. Mitchell Orenstein, *The Czech Tripartite Council and its Contribution to Social Peace, in Negocjacje : droga do paktu spolecznego (Negociations : la route vers un pacte social)*, PTS/IPiSS, Warszawa, 1995, pp. 167-190.

l'ensemble des salariés reste une réalité plus aisément acceptée au niveau des entreprises qu'au niveau national. A ce niveau, les différents syndicats restent souvent prisonniers d'alliances et de stratégies explicitement politiques.

La politisation des organisations syndicales en Europe du Centre-Est, caractéristique soulignée par les différents auteurs, tient moins au poids de l'héritage communiste (lorsque les syndicats officiels étaient considérés comme des « courroies de transmission » des partis communistes) mais s'explique plutôt par les dynamiques à travers lesquelles se sont constituées les nouvelles organisations au cours des années 1988-1990. L'exemple que représentaient l'histoire et les expériences du mouvement polonais « Solidarnosc » a joué ici un certain rôle. Mais c'est plutôt au niveau de l'origine même de ces organisations qu'il faut rechercher les raisons de leur caractère mixte (mouvement syndical en même temps que force politique).

La majorité de ces nouvelles organisations syndicales s'est constitué en tant que mouvement de contestation du pouvoir en place et d'expression de la société civile au cours des dernières années du système communiste. C'est notamment le cas du syndicat bulgare « Podkrepa », du syndicat slovène « Neodvisnost-KNSS » ou des syndicats hongrois « Liga » et « MOSZ – Conseils ouvriers ». Le point de départ était soit un mouvement de grève soit une réflexion critique menée par des milieux universitaires (soit les deux facteurs combinés). Ces origines « combattantes » restent toujours importantes dans la définition de l'identité de ces organisations. Depuis le début des années 90 elles ont toutes été amenées à opérer une sorte de « recentrage » syndical mais la question de l'évolution démocratique de leurs pays reste toujours une priorité. Cette sensibilité civique et politique reste présente aussi bien dans leurs programmes que dans leurs actions. La majorité de ces organisations ont fait partie des différents « fronts démocratiques » qui se sont constitués au cours des premières années de l'après-communisme. D'où des liens parfois très étroits avec les partis politiques nouveaux, d'inspiration démocratique et libérale. D'où aussi une grande faiblesse de toutes ces organisations (le cas de « Solidarnosc » mis à part) qui ont du mal à s'affirmer en tant qu'organisations syndicales autonomes.

La présence des syndicats dans le champ politique a aussi d'autres raisons. Elle résulte de la faiblesse et de l'instabilité des nouveaux systèmes politiques. Le cas de la Pologne est ici exemplaire. La constitution en 1996 d'une alliance électorale de Solidarnosc (« AWS ») qui a finalement remporté les élections parlementaires de 1997 s'explique principalement par la grande faiblesse des partis politiques issus du mouvement polonais. Il serait faux de croire qu'il s'agit-là d'une spécificité polonaise. Dans les autres pays, le passage d'anciens responsables syndicaux dans le champ proprement politique est un phénomène fréquent. Les syndicats sont en effet des

organisations relativement mieux structurées que les partis politiques. Cette tendance s'explique enfin par la faiblesse ou l'absence d'un adversaire social bien défini, à savoir le patronat (ou par la dépendance de ce dernier vis-à-vis des structures de l'Etat).

Huit ans après l'effondrement des systèmes communistes il faut reconnaître que la dynamique de la « transition » ne suffit pas à expliquer l'ensemble des transformations qui ont eu lieu dans le domaine syndical. Les syndicats restent dans la plupart des cas des organisations qui adoptent des « rôles » différents selon le niveau de la vie sociale sur lequel ils restent présents. Le paysage syndical dans chaque pays a suivi une évolution spécifique, en fonction notamment des recompositions de la scène politique et des stratégies des réformes économiques que les gouvernements successifs ont pu proposer [13]. Par ailleurs, le mouvement syndical s'est trouvé pour l'instant plutôt incapable de se transformer de sorte à tenir compte de la dynamique proprement sociale des changements en cours. Celle-ci provoque une différenciation croissante des intérêts des salariés en fonction du secteur de l'économie et du type de propriété de l'entreprise. Sa très faible implantation dans le secteur privé (en pleine expansion dans tous les pays) provoque non seulement un phénomène de désyndicalisation mais augmente aussi les risques de voir le syndicalisme évoluer vers des positions et des stratégies de plus en plus défensives, en tant que représentation de tous les éventuels « perdants » des changements en cours [14].

La formation des nouvelles organisations d'employeurs dans le contexte de l'après-communisme constitue sans aucun doute le thème le plus intéressant dans l'étude des transformations en cours dans les pays de l'Europe du Centre-Est. Pourtant, c'est un terrain toujours mal étudié. Les informations dont on dispose possèdent souvent un caractère partiel et incomplet. C'est aussi un des thèmes le plus important car l'avenir du développement dans ces pays dépend directement de la formation d'un nouveau acteur dirigeant capable de définir et de proposer de nouveaux projets de modernisation. Force est de constater cependant que ce n'est pas encore le cas, ce qui contredit l'image d'une « transition » pratiquement terminée. Les succès des réformes libérales (différents selon le pays) n'ont pas conduit pour l'instant à l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs capables de se penser comme un acteur significatif de modernisation et de transformation sociale et économique.

Rappelons que la chute des régimes communistes a été interprétée à l'époque comme l'ultime défaite des projets étatiques de développement et

---

13. Ove K.Pedersen, Karsten Ronit, Jerzy Hausner, « Emergence of New Forms of Associability and Collective Bargaining in Post-Socialist Coutries », in *Emergo Journal of Transforming Economies and Societies,* vol. 3, 2, 1996, pp. 6-33.
14. Rainer Deppe, Melanie Tatur, « Transformation processes and trade union configurations in Poland and Hungary » in *Transfer*, vol. 3, 2, 1997, pp. 242-269.

de modernisation. Malgré d'importants progrès accomplis depuis 1989, les milieux d'entrepreneurs restent très faibles et fortement marqués par le présence de l'Etat [15]. La création des associations d'entrepreneurs a été, dans la plupart des pays, fortement influencée et initiée par l'Etat. A tel point qu'il est nécessaire de s'interroger dans quelle mesure, sommes nous dans certains cas, en présence d'un nouvel acteur ou seulement d'un « acteur fictif » qui correspond plutôt à une émanation des anciennes structures de l'Etat. Cela tient autant à l'origine des personnes qui constituent ces milieux qu'à la place toujours centrale qu'occupe l'Etat dans la définition des principales orientations des réformes en cours.

La formation de nouvelles organisations d'employeurs dépend directement de la façon dont s'est déroulé le processus de privatisation. Or, dans ce domaine, les politiques menées par les gouvernements des différents pays en question n'ont pas été les mêmes. Ainsi, la Hongrie qui avait misé dès le début sur une présence importante des investisseurs étrangers est le seul pays de la région où on a vu se constituer une association distincte regroupant les employeurs étrangers. Fait significatif cependant, ses représentants ne font pas partie de la Commission tripartite hongroise ce qui pose la question de la légitimité de cette institution. En République tchèque, les conséquences d'une privatisation massive par coupons se sont révélées fort ambiguës, rendant difficile la formation d'un véritable milieux de nouveaux employeurs, indépendants des structures de l'Etat. Dans d'autres pays, notamment en Bulgarie et en Roumanie, le processus de privatisation, par ailleurs relativement peu avancé, a été à tel point opaque qu'il est préférable souvent de parler de « structures mafieuses » que de véritables structures entrepreneuriales ou patronales.

Dans tous les pays, la formation des organisations des employeurs a correspondu à deux grandes dynamiques bien distinctes (leur poids respectif étant différent selon le pays). La première, fortement soutenue et encouragée par les premiers gouvernements, a consisté à transformer les anciennes structures de l'Etat communiste (comme les Chambres de commerce ou de l'industrie, les regroupements des artisans ou d'autres) en nouvelles organisations regroupant les directeurs d'entreprises privatisées ou « en voie de privatisation ». La diversité de ces organisations correspond le plus souvent à des divisions sectorielles opératoires dans le système de la bureaucratie communiste mais n'ayant que très peu à voir avec la réalité de l'après-communisme. Il s'agit en fait souvent d'anciens appareils « reconvertis » que de véritables organisations. C'est là l'exemple d'une dynamique de recomposition d'éléments déjà existants sous l'ancien système.

---

15. Vladislav Flek, *The Unions of Employers in the Czech Republic*, Praque, Friedrich Ebert Foundation, 1993.

La seconde dynamique, plus spontanée et plus authentique, s'est traduite par l'émergence d'une multitude de petites et moyennes entreprises privées dont les propriétaires ont décidé de s'organiser pour défendre leurs intérêts face à la bureaucratie de l'Etat et aux divers pouvoirs politiques. Cette dynamique a débouché sur la création d'une multitude d'organisations locales qui, dans certains pays, souvent sous l'impulsion d'une personnalité, ont pu se regrouper. C'est le cas par exemple de l'Association des Entrepreneurs créée en Tchécoslovaquie par Rudolf Baranek [16].

Indépendamment de l'origine, les organisations des employeurs ne constituent pas de véritables organisations patronales. Très hétérogène du point de vue de leurs membres, elles représentent à l'heure actuelle plutôt des lobby ou des groupes de pression économique et politique [17].

4. L'Etat : principal intéressé dans l'établissement des institutions de dialogue social

Malgré d'importantes réformes engagées depuis 1989, la place de l'Etat dans tous ces pays reste toujours dominante. La nature des réformes que nécessitent les politiques d'ajustement consiste certes à un dégagement progressif de l'Etat des différents sphères de la vie sociale et économique mais c'est toujours lui (en l'absence d'une nouvelle classe dirigeante) qui reste le principal acteur de toutes les grandes réformes. De façon générale, c'est aussi l'Etat qui apparaît comme le principal acteur intéressé dans l'établissement d'institutions tripartites et dans la signature des pactes sociaux.

Les dynamiques politiques et historiques qui ont conduit à la mise en place des nouvelles institutions de dialogue social au niveau national ont été différentes selon le pays. Il en est de même en ce qui concerne leurs évolutions ultérieures. Ces dernières dépendant étroitement de l'évolution de la situation politique et économique du pays en question et de l'attitude envers les syndicats des gouvernements successifs. Il est significatif que les organisations d'employeurs n'ont joué pratiquement aucun rôle dans ce domaine.

En dehors du cas de la Slovénie c'est toujours le côté gouvernemental qui en a été le principal initiateur et maître d'œuvre. Dans ce dernier cas c'est sous la pression des syndicats (notamment du syndicat « ZSSS ») qu'un Conseil économique et social a été finalement créé au printemps 1994. Les syndicats ayant fait de cette question la condition préalable à la

---

16. Raj M.Desai, Mitchell Orenstein, « Business Associations and the State in the Czech Republic », in *Emergo, Journal of Transforming Economies and Societies*, vol. 3, 2, 1996, pp. 29-41.
17. Sylvie Mouranche, « Une organisation patronale émergente. La Confédération des Employeurs Polonais (KPP) », in *La Revue de l'IRES*, 19, 1995, pp.111-130.

signature d'un accord général sur la politique des salaires (conclu en avril 1994) [18].

On souligne souvent que la mise en place d'institutions de dialogue social constitue une grande nouveauté dans le domaine des relations professionnelles, liée directement aux changements politiques intervenus en 1989 et que cela marque une importante rupture avec les pratiques propres au système communiste. Pourtant, c'est oublier que la première expérience de ce type est apparue en Hongrie encore sous le dernier gouvernement communiste. En décembre 1988, c'est à l'initiative de ce dernier que voit le jour une Commission Nationale Tripartite de Conciliation des Intérêts (CCI) avec la participation de la centrale des syndicats officiels (« SZOT ») et d'organisations d'employeurs existantes (notamment la chambre économique et la chambre artisanale) [19]. Le nouveau gouvernement conservateur de Jozef Antall, issu des élections de 1990 adoptera une position plus réservée sur la question. Ce n'est qu'à la suite du rôle joué par le CCI (appelé désormais conseil national de conciliation des intérêts et comprenant les représentants de sept organisations syndicales) au cours du conflit des chauffeurs de taxi d'octobre 1990 que la nouvelle institution réussira à se forger un minimum de légitimité sociale. Après quelques succès du CNC au cours des années 1992-1993, son rôle sera profondément remis en cause après l'échec des négociations sur un Pacte social global proposé par le nouveau gouvernement de Guyla Horn en 1994 [20].

La même chose est visible en Bulgarie, où les premiers succès de la négociations tripartite ont lieu sous le gouvernement communiste de Lukanov (novembre 1989-novembre 1990) avant la tenue des premières élections démocratiques (juin 1990). Un Accord général est signé au mois de mars 1990 entre l'ancien syndicat officiel reconverti (« CITUB »), l'« Union nationale des employeurs » et le gouvernement. Après quelques succès de la négociation tripartite au cours de l'année 1991, le nouveau gouvernement de Filip Dimitrov, (issu des élections de l'automne 1991 et soutenu par la coalition formé autour du parti démocratique libéral l'UFD), va décider de geler le fonctionnement des institutions tripartites. Cela conduira à une radicalisation des syndicats qui, au cours de l'année 1992, vont organiser plusieurs mouvements de grève. La réforme du Code de travail (intervenue le 1 janvier 1993), va obliger le gouvernement à constituer une Commission nationale de dialogue tripartite. Mais cette garantie juridique n'aura

---

18. Igir Luksic, *Social Partnership in Slovenia – How to Go Further ?*, Ljubljana, 1996 (communication présentée au cours de la 3e Conférence du Central European Political Science Associations à Bled, 22-23.11.1996).
19. Mihaly Csako, Agnes Simonyi, Andras Toth, *Hungary, in* Hans Moerel (ed), Labour Relations in Transition, Université de Nijmegen, 1994.
20. Csaba Mako, Agnes Simonyi, *Inheritance, Imitation and Genuine Solutions,* (Institution Building in Hungarian Labour Relations), *in* Europe-Asia Studies, vol. 49, 2, 1997, pp. 221-243.

pas finalement de véritables effets. Les négociations entre les partenaires sociaux seront irrégulières et directement influencées par le contexte politique du pays. Après les changements politiques intervenus en 1997, le nouveau climat a poussé les partenaires sociaux à signer une « Charte pour la coopération dans le domaine social » et un « Mémorandum sur les actions prioritaires » au début du mois d'octobre [21]. Le fait qu'une des tâches prioritaire concerne l'élaboration d'une nouvelle loi sur la création d'un Conseil économique et social montre à quel point les mesures antérieures étaient imparfaites et faiblement enracinées dans la réalité sociale.

Même en Tchécoslovaquie on peut se demander quelles ont été les motivations des partisans d'une rapide création d'institutions tripartites (un Conseil pour l'entente économique et sociale – RHSD, a été mise en place dès octobre 1990). Rappelons seulement que Vaclav Klaus (à l'époque ministre des Finances) y était ouvertement opposé tandis que les deux principaux partisans au sein du gouvernement d'une telle solution, le ministre du Travail Petr Miller et le Premier ministre Marian Calfa étaient d'anciens membres du Parti communiste tchécoslovaque [22]. Après la division de l'Etat tchécoslovaque et l'emprise croissante exercée par Vaclav Klaus sur la vie politique tchèque, la place de la Commission RHSD va diminuer. Son rôle dans la résolution des conflits sociaux ponctuels mais de plus en plus importants (cheminots, secteur hospitalier) sera finalement marginal. Le côté gouvernemental va accorder de moins en moins d'importance aux négociations nationales. Les accords annuels qui, au début des années 90, étaient régulièrement signés par l'ensemble des partenaires, ne seront même plus élaborés ni discutés.

Dans les trois situations évoquées plus haut l'objectif officiellement affiché pour justifier aux yeux de la population une mise en place rapide des institutions tripartites était le souci de maintenir la paix sociale, qui pouvait être mise à mal par la brutalité des réformes économiques projetées. Remarquons cependant qu'une telle opération avait aussi pour conséquence d'offrir une nouvelle légitimité aux anciens syndicats officiels « reconvertis » ainsi qu'aux nouvelles organisations des employeurs qui, comme nous l'avons vu, étaient souvent composées d'anciens directeurs et responsables communistes issus directement de la nomenclature. La création de ces nouvelles institutions a ainsi contribué, de façon paradoxale, à la survie et à l'adaptation au nouveau contexte d'organisations et de personnes directement engagées dans le fonctionnement de l'ancien système. De telles pratiques ont par ailleurs donné la possibilité à tous ces anciens acteurs d'acquérir une légitimité toute nouvelle. Grâce au fonctionnement dans les cadres d'institutions nouvelles (et considérées comme forcément démocratiques car inspirées par des solutions occidentales), les anciens fonctionnaires syn-

21. Podkrepa News, 3, 1997.
22. Mitchell Orenstein, *op.cit.* p. 181.

dicaux et les anciens membres de la nomenclature devenaient des personnalités tout à fait respectables.

L'institutionnalisation rapide dans le domaine des négociations tripartites réalisée encore par les derniers gouvernements communistes participe ainsi non seulement d'une dynamique de « transition » mais aussi d'une dynamique de recomposition et de repositionnement des forces issues de l'ancien système. Ce n'est seulement le signe d'une rupture mais aussi d'une certaine continuité. Il est cependant difficile de préjuger dans quelle mesure ces décisions, en fixant une situation en voie de changement rapide, ont pu effectivement bloquer le développement de nouvelles forces sociales. Il est cependant évident que la composition de toutes les commissions tripartites, fixée au début des années 90, ne correspond plus, dans la plupart des cas, à la nouvelle réalité sociale et organisationnelle. Pourtant, les acteurs qui y sont représentés ne sont point intéressés par un quelconque changement ou une sorte d'actualisation car ceci viendrait remettre en cause leur légitimité. On a vu même en Slovaquie, le mouvement syndical majoritaire « KOZ SR » faire pression sur le parlement pour que ce dernier adopte (en 1996) une nouvelle loi sur la représentativité, visant à exclure des négociations tripartites les nouvelles organisations syndicales alternatives.

L'argument de la « paix sociale », comme justification d'une rapide mise en place de telles institutions doit être cependant relativisée. Les premiers gouvernements polonais bien qu'il aient entrepris des réformes économiques radicales et socialement très coûteuses n'ont pas essayé de créer d'institutions tripartites. On peut l'expliquer par le fait que, forts du soutien de « Solidarnosc », ils n'en avaient pas vraiment besoin. La légitimité d'une réforme économique radicale avait en Pologne d'autres sources. C'est seulement au moment où le soutien de « Solidarnosc » a commencé à devenir plus problématique que le gouvernement s'est mis à envisager de telles solutions (en 1992). C'est toutefois bien un gouvernement composé de forces post-communistes, arrivé au pouvoir suite aux élections anticipées de l'automne 1993 qui prendra la décision formelle (à travers un décret du Conseil des ministres) d'instaurer une Commission tripartite (en février 1994). Pour les responsables du syndicat « Solidarnosc », auparavant hostiles à un tel projet (qui les obligeait en fait à siéger aux côtés de leur adversaire historique, l'ancien syndicat officiel « OPZZ »), c'était là une possibilité de réapparaître comme un acteur significatif sur la scène politique nationale. Rappelons, qu'à l'issue des élections déjà mentionnées, les syndicalistes de « Solidarnosc » s'étaient retrouvés en dehors du jeu politique parlementaire.

Au cours des années suivantes, la Commission polonaise va réussir progressivement à s'implanter et à se forger un minimum de légitimé (notamment dans le domaine des négociations salariales de la « sphère budgé-

taire ») [23] mais son rôle dans la résolution de nombreux conflits sociaux (soutenus souvent par « Solidarnosc » pour des raisons politiques) sera assez marginal.

Les structures de dialogue tripartite ont donc été mises en place, dans plusieurs pays, à l'initiative des forces politiques post-communistes. Faut-il y voir le signe d'une volonté délibérée de renforcer et de légitimer des acteurs issus et enracinés dans les structures de l'ancien système ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une attitude compréhensible pour des forces politiques qui se revendiquent ouvertement comme sociaux-démocrates ? Ou encore, cette attitude ne s'explique-t-elle pas par une représentation de l'Etat de type corporatiste, plus proche probablement des traditions auxquelles se réfèrent les post-communistes de la région ? Enfin, même si les véritables motivations restent inconnues ne faut-il pas se réjouir que des forces politiques décident de remplacer l'ancienne opposition formée au temps du communisme entre le « pouvoir » et la « société » par des formes de conflictualité plus rationnelles et plus facilement négociables ? Il est très difficile d'apporter une réponse définitive à toutes ces questions.

L'important est de souligner que l'introduction des nouvelle institutions tripartites s'est déroulée dans des contextes souvent très différents et qu'aux yeux de la population, ces processus participaient non pas d'une seule dynamique de la « transition » mais de plusieurs dynamiques parfois contradictoires. Certes l'effet « imitation de l'Occident » a pu jouer, surtout au début, un certain rôle pour garantir à ces institutions une certaine légitimité sociale. Il semblerait cependant qu'elle ne soit pas actuellement très importante et cela dans l'ensemble des pays de la région. Les éventuels accords conclus grâce à l'existence de ces institutions n'apparaissent que très rarement en première page des grands quotidiens nationaux et la nature des questions traitées apparaît souvent trop techniques.

Les stratégies gouvernementales dans ce domaine ne sont d'ailleurs pas cohérentes. Elles varient évidement en fonction du contexte politique [24]. L'analyse du contenu de la presse syndicale indique que ce n'est pas non plus, du point de vue des syndicalistes, un thème très important, bien qu'il est plus souvent abordé dans les publications des anciens syndicats « reconvertis ». Quand aux associations d'employeurs on les voit très rarement in-

---

23. *Cf.* Sylvie Mourchanche, « L'expérience du Tripartisme en Europe centrale (Hongrie, Pologne, République tchèque) », *Mémoire de DEA*, Université de Paris X, 1995.
24. Les gouvernements manifestent souvent une attitude ouvertement « instrumentale » vis-à-vis des institutions tripartites. Ainsi, le gouvernement slovaque de Vladimir Meciar avait accordé au printemps 1995 une grande « visibilité » à la signature d'un Accord Général au sein du Conseil tripartite slovaque (RHSD) uniquement pour courcircuiter le parlement et éviter un débat parlementaire qui devait finalement amener sa chute. *Cf.* Helena Wolekova, *Governmental Social Policy and the Social Situation of Slovakia's Inhabitants in 1995, in* Martin Butora & Peter Huncki (eds), Global Report on Slovakia, Bratislava, Sandor Marai Fundation, 1997, pp. 167-178.

tervenir sur cette question. Par définition hostiles aux organisations syndicales, elles gardent vis-à-vis des institutions tripartites une attitude pleine de réserve, considérant que celles-ci servent principalement à augmenter le poids et le pouvoir des syndicats.

Malgré toutes ces remarques, il faut reconnaître que les mécanismes de négociation s'imposent de plus en plus massivement dans la plupart des pays de la région. On observe une visible diminution des mouvements des grèves ou des manifestations violentes [25] mais il est difficile de dire dans quelle mesure est-ce une tendance qui peut se maintenir à plus long terme. Le changement de la situation politique ou la dégradation de la situation économique peut entraîner des conséquences sociales difficiles à prévoir.

Toutefois, les protestations n'ont plus le caractère sauvage, massif et ouvertement politique, comme cela a été souvent le cas au début des années 90 (bien que la dernière manifestation organisée en novembre 1997 par les syndicats tchèques oblige à nuancer ce type de propos). Les revendications possèdent un caractère plus concret et renvoient le plus souvent à des problèmes catégoriels ou régionaux. La perspective de réformes globales dans le domaine de la protection sociale et du système des retraites porte cependant le risque de voir réapparaître des formes de manifestation plus violentes et incontrôlées.

L'existence des structures de dialogue social a rendu possible la signature d'un certain nombre d'accords et de pactes sociaux. Citons parmi les plus connus le pacte social hongrois signé en 1992, l'accord du 6 mai 1993 entre le gouvernement roumain et plusieurs organisations syndicales, le Pacte du l'entreprise publique en Pologne en 1993. Dans d'autres pays, notamment en Slovaquie et en République tchèque s'est développée une pratique d'accords annuels. Pourtant la signature de tous ces accords se heurte à d'importantes barrières. Dans certains cas, les engagements du gouvernement ne peuvent pas être tenus en raison de l'instabilité des scènes politique. L'arrivée au pouvoir de nouvelles coalitions conduit à remettre en cause les conventions déjà signées. Citons comme exemple le cas du Pacte sur l'entreprise en Pologne qui, en raison de la chute du gouvernement de Mme Suchocka en 1993, n'a pas pu être appliqué intégralement.

Les cadres de la négociations tripartite ne servent pas dans la plupart des cas à régler des questions de fond. La plupart des accords concernent la politique des salaires (en particulier le niveau du salaire minimal). A plusieurs reprises, des réformes aux implications sociales importantes, ont été introduites par les gouvernements sans la moindre consultation des instances de dialogue social et parfois même contre l'avis des partenaires sociaux (comme par exemple la réforme du système des retraites en République

25. L'évolution du nombre des grèves en Pologne est de ce point de vue très significatif : 7 443 grèves en 1993 contre 429 en 1994, 42 en 1995 et seulement 18 en 1996.

tchèque). Bien que de telles agissements aient provoqué souvent des protestations sociales cela n'a pas pour autant changé ce type de pratique. La Pologne est finalement le seul pays de la région où la question de la privatisation (absolument centrale du point de vue des transformations en cours) a été abordée dans le cadre des négociations tripartite. Une des lois prévue par le Pacte sur l'entreprise (signé au printemps 1993) portait explicitement sur la participation des salariés à la définition du mode de privatisation des entreprises d'Etat. Signalons cependant que malgré la signature de cet accord, il a fallut attendre plus de trois ans pour que cette loi (largement remaniée) soit finalement adoptée par le Parlement (en été 1996).

5. Conclusions

A travers l'analyse des dynamiques qui ont présidé à la formation d'éléments d'un nouveau système des relations professionnelles nous avons pu constater l'extrême complexité des dynamiques en présence. La dynamique de la « transition » n'est finalement qu'une dynamique parmi beaucoup d'autres et son importance n'est d'ailleurs pas le même dans les différents pays. Elle reste visible principalement au niveau des discours des nouvelles élites politiques et c'est pourquoi elle a tendance à apparaître parfois comme une dynamique centrale. Une analyse critique de la réalité conduit cependant à reconnaître la présence d'autres dynamiques sous l'effet desquelles se constituent les nouvelles réalités sociales. Celles-ci se réfèrent moins à l'idée d'une rupture radicale. Au contraire, elles font intervenir de nombreux éléments qui traduisent la permanence de certaines structures et qui témoignent finalement de la présence d'éléments d'une sorte de continuité. Il s'agit notamment de ce que l'on pourrait appeler des dynamiques de « sortie » (où ce n'est pas le point d'arrivée du changement qui est défini et connu mais plutôt le point de départ), qui correspondent à des processus de recomposition, de repositionnement et de redéfinition d'éléments déjà existants.

Reconnaître la pluralité des dynamiques en présence et la diversité des combinaisons selon lesquelles elles peuvent se manifester conduit à relativiser l'idée d'une progressive mise en place d'un nouveau système dans le domaine des relations professionnelles dans l'ensemble des pays de l'Europe du Centre-Est. Soumis à l'action de ces dynamiques, le nouveau système n'apparaît plus comme un nouvel ordre plus ou moins homogène mais prend plutôt la forme d'un ensemble de régulations profondément fragmenté et éclaté, différent selon le pays et qui mélange des éléments anciens avec des éléments nouveaux. Son fonctionnement est différent non seulement selon le pays en question mais aussi selon le secteur de la vie socio-économique auquel on se réfère. Les institutions peuvent être les mêmes, mais les

règles du jeu et la nature des relations qui se créent entre les différents acteurs ne sont pas forcément identiques.

A travers l'analyse des éléments constitutifs d'un tel système nous avons constaté aussi la grande diversité des contextes nationaux. Les pays de l'Europe du Centre-Est avaient partagé au cours du dernier demi-siècle un même type d'expérience, l'expérience de vie dans les cadres d'un système de type soviétique. Pourtant, bien que les formes extérieurs de ce système pouvaient être les mêmes, cette expérience n'a pas été vécue partout et par tous de la même façon. Par ailleurs la façon dont le même système communiste a pu réinterpréter, « digérer », combattre ou s'accommoder des éléments appartenant au passé « pré-communiste » a été souvent très différente selon le pays [26] ce qui détermine automatiquement des modalités et des trajectoires différentes de « sortie » de ce système.

Aussi bien les dynamiques à travers lesquelles se sont constitués les différents acteurs que les solutions institutionnelles diffèrent beaucoup d'un pays à un autre. Derrière des solutions juridiques et institutionnelles effectivement parfois comparables se cachent en fait des réalités sociales et politiques de plus en plus différentes et toujours largement instables. Quant aux nouveaux acteurs, malgré d'importants changements et recompositions intervenus depuis 1989, ils restent toujours profondément hétérogènes tandis que les identités sociales auxquelles ils se réfèrent sont souvent floues et imprécises. Leurs stratégies (s'il est possible de parler de stratégies) dépendent plus souvent des considérations d'ordre politique que d'une prise en compte d'une réalité proprement sociale ou économique.

Dans chaque pays, autant les processus à travers lesquels se sont constitués les nouveaux acteurs que les dynamiques historiques et politiques qui ont débouché sur la mise en place de nouvelles régulations juridiques et de nouvelles institutions de dialogue social ont été finalement assez différents. La perception sociale de leur éventuel rôle apparaît aussi largement différenciée non seulement selon le pays mais aussi en fonction du contexte politique et économique général. Cela pose naturellement la question de la véritable légitimité sociale des éléments constitutifs d'un éventuel nouveau système de relations professionnelles.

Au début des années 90, avec l'effondrement de l'empire soviétique, la communauté internationale observant que « les citoyens d'Europe centrale et de l'Est s'efforcent d'établir leurs propres institutions de participation civile, contrôlées démocratiquement, dont les syndicats et les organisations d'employeurs sont les plus importantes » voulait croire qu'une « coopération bipartite et tripartite entre les organisations d'employeurs, les syndicats et les

---

26. Sur cette question nous renvoyons aux travaux de la sociologue polonaise Jadwiga Staniszkis. *Cf.* Jadwiga Staniszkis (s/red), *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji* (« A la recherche d'un paradigme de la transition »), *Warszawa*, ISP PAN, 1994.

gouvernements ; assortie d'une aide internationale efficacement coordonnée, est un élément essentiel d'une réforme réussie » [27]. Un programme PHARE visant à promouvoir le « dialogue social » dans les sociétés « en transition » a ainsi été mis en place à l'initiative de la Commission européenne, après consultation et en accord avec les gouvernements des pays concernés. Sa réalisation pratique, bien qu'elle ait effectivement permis la création et le développement d'institutions de dialogue social, a suscité cependant des appréciations contradictoires et pour le moins souvent ambiguës [28].

Les politiques visant à une institutionnalisation rapide d'un dialogue social, en l'absence (ou, comme nous l'avons montré, dans une situation de faiblesse, d'imprécision et d'extrême hétérogénéité) des acteurs sociaux ont provoqué, dans certains pays, le renforcement des réseaux, des groupes d'intérêts, des pratiques et des mécanismes propres au système communiste d'avant 1989, conduisant au passage à l'affaiblissement et à une éventuelle délégitimation de véritables nouveaux acteurs sociaux. Prévues initialement pour promouvoir les mécanismes démocratiques et pour renforcer le poids de la société civile, ces politiques ont eu parfois un effet totalement inverse. Certes, il faut reconnaître qu'elles ont contribué, dans certains cas, au maintien de la « paix sociale » rendant possible la mise en place de réformes économiques impopulaires mais le prix à payer pour cela peut se révéler dans l'avenir beaucoup plus élevé. L'absence ou la faiblesse des sociétés civiles et non seulement les retards économiques et les dysfonctionnements institutionnels constituent le principal handicap sur la voie d'une future intégration des pays d'Europe du Centre-Est à l'Union européenne.

C'est pourquoi, dès le milieu des années 90, on voit apparaître les premières critiques à l'encontre de telles politiques et de leurs conséquences imprévues. « Les mécanismes de consultation et de négociation tripartite qui existent dans certains pays de l'Europe occidentale sont le produit de processus historiques et économiques spécifiques et ne peuvent pas être simplement transférées en tant que telles dans des situations complètement différentes », rappelait à ce sujet Peter Seideneck de la Confédération européenne des syndicats [29] mettant en garde les partisans des politiques d'imitation institutionnelle et de « transfert » qui ne prennent pas suffisamment

---

27. Ces fragments sont tirés du texte « Conclusion de la réunion entre l'Organisation internationale des employeurs et la Confédération internationale des syndicats libres du 6 avril 1992 », cité d'après *L'employeur libre*, supplément au n° 2, 1992.

28. C'est ainsi qu'en Roumanie, une grande partie de cette aide a été consacrée au financement d'un secrétariat tripartite au niveau national sans que cela ait vraiment contribué au développement des relations professionnelles. *Cf.* Renate Langewiesche, « The PHARE Programme and the Social Dimension 1990-1995: an Overview », in *Transfer*, vol. 1, 3, 1995, pp. 411-425.

29. Peter Seideneck, *Trade Union Integration in Europe (Remarks on the ETUC's policy on Eastern Europe,* in Emilio Gabaglio, Reiner Hoffmann (eds), *European Trade Union Yearbook 1995*, Bruxelles, ETUI, 1996, p. 27.

en compte les dynamiques internes propres à l'après-communisme et qui, comme nous avons essayé de le montrer, se développent de façon différente selon le pays. Pourtant, en l'absence d'autres alternatives sérieuses, il se prononçait finalement pour le maintien de telles politiques en ajoutant seulement que les sociétés de l'Europe de l'est ont aujourd'hui beaucoup plus besoin de praticiens capables de représenter et d'exprimer les intérêts des différents acteurs sociaux que d'experts ou de consultants étrangers supposés neutres et soucieux avant tout de « vendre » et de justifier leur modèle théorique.

Le rapide panorama que nous avons esquissé de la situation dans le domaine social dans les anciens pays communistes de l'Europe du Centre-Est confirme l'idée qu'au delà d'une impression de voir s'installer les éléments d'un nouvel ordre, on assiste toujours à d'importants mouvements de recomposition et de redéfinition. Les dynamiques de changement restent toujours prédominantes et se sont elles qui déterminent l'analyse des réalités propres à l'après-communisme. Pour beaucoup d'observateurs extérieurs, qui avaient espéré qu'un ordre nouveau allait rapidement se constituer, la réalité toujours instable de ces pays laisse penser de plus en plus à des situations de chaos généralisé. C'est aussi la perspective de certains acteurs présents dans ces pays et qui ont de plus en plus de mal à construire des représentations rationnelles et structurées de la réalité dans laquelle ils vivent.

Ces image de désordre et de chaos doivent être combattues et surmontées car elles portent avec elles le danger de voir apparaître des idéologies et des projets politiques d'inspiration ouvertement autoritaire. Derrière les apparences du désordre il est urgent de distinguer les différentes dynamiques en présence. Certaines d'entre-elles ont leurs racines dans le passé communiste d'avant 1989. D'autres sont communes à l'ensemble du monde participant d'un mouvement de globalisation des réseaux et des échanges économiques. D'autres enfin, plus spécifiques, renvoient à un passé plus lointain. C'est ainsi que la faiblesse des sociétés civiles ne s'explique pas seulement par le présence dans ces pays, pendant près d'un demi-siècle, de régimes politiques d'inspiration totalitaire (qui auraient détruit les sociétés civiles) mais aussi par le simple fait que la plupart d'entres-eux possédaient dans ce domaine des traditions relativement pauvres au moment de l'arrivée de l'Armée rouge. Rappelons seulement que la majorité de ces pays (la Bohème mise à part) étaient, au moment de l'avènement des pouvoirs communistes, des sociétés profondément traditionnelles, avec des structures et des mentalités propres aux sociétés agraires. Pour comprendre les dynamiques à travers lesquelles se reconstruisent aujourd'hui (ou ne se reconstruisent pas) les acteurs d'une nouvelle société civile il convient d'adopter une perspective non seulement sociologique mais aussi plus ouvertement historique. Les acteurs qui participent à la production des réalités du post-communisme ne peuvent être compris qu'à travers une analyse qui s'efforce de prendre en

compte des perspectives historiques bien plus longues que celles qui étaient au départ associées à l'idée de la « transition systémique ». C'est seulement à partir d'une telle démarche qu'il sera possible d'inventer et de proposer des politiques d'aide et de soutien susceptibles de structurer d'une manière démocratique les réalités du post-communisme.

La grande rupture symbolisée par la chute du Mur de Berlin doit être relativisée. Certes, les peuples de l'Europe du Centre-Est, fortement éprouvés par des histoires nationales souvent tragiques, aspirent aujourd'hui avant tout à « transiter » le plus rapidement possible vers une sorte de nouvelle « normalité ». Sur cette route, ils sont parfois tenté d'oublier leur propre histoire, aussi bien celle des dernières cinquante années que celle, beaucoup plus lointaine. L'arrivée massive des produits d'une culture mondiale de la consommation, homogène et non-réflexive favorise largement de telles attitudes. Ne croyons cependant pas que cela soit souhaitable. L'intégration au sein d'une Europe communautaire (qui correspond à un projet politique plus ambitieux qu'un simple libre-marché régional) ne peut pas se faire uniquement à partir de dynamiques externes, de dynamiques d'adaptation passive et d'imitation. Une réelle intégration doit s'appuyer aussi sur des dynamiques internes à ces sociétés, portées par des acteurs concrets, en essayant éventuellement de les susciter, de les renforcer et des les orienter dans la direction souhaitée. Il est évident que cela nécessite une meilleure connaissance de ces dernières, ce qui passe en premier lieu par l'abandon (ou en tout cas par la critique) des schémas d'analyse véhiculés par l'idée de l'après-communisme comme « transition ».

Dans le domaine des relations professionnelles, cela suppose en particulier une analyse plus fine des diverses figures des recompositions en cours [30]. Nous avons vu que la nature et les stratégies des nouveaux acteurs sociaux ne peuvent être compris qu'à travers une mise en relation avec le passé communiste et avec le type de rupture (tant politique que symbolique) intervenue en 1989-1990. Ce sont en fin de compte des acteurs qui se réfèrent à des identités profondément enracinés soit directement dans le passé communiste, soit dans la mémoire de l'opposition au système de type soviétique. La nouvelle réalité est trop instable et trop déstructurée pour offrir des identités sociales nouvelles toutes faites. Tous ces acteurs ont non seulement du mal à se définir aujourd'hui mais aussi à se projeter dans l'avenir, à se définir en référence à des projets et des enjeux. Cette situation est d'autant plus dramatique que l'après-communisme n'apparaît plus comme une période limitée dans le temps mais comme l'entrée dans un univers du mouvement et de l'incertain.

---

30. Comme exemple d'une telle demarche voir notamment François Bafoil, *Règles et conflits sociaux en Allemagne et en Pologne post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

L'ouverture prochaine des négociations sur une future adhésion à l'Union européenne de certains anciens pays communistes, constitue pour eux autant une opportunité qu'un grand danger. Essayer de limiter les processus de rapprochement à des mécanismes d'adaptation et de « mise à niveau », bien que certainement plus facile d'un point de vue organisationnel, crée en même temps des risques qu'il nous faut à tout prix essayer d'éviter ou du moins de limiter. Il peut s'avérer que les nouveaux cadres institutionnels et juridiques mis en place correspondent finalement très peu aux réalités sociales qui existent dans ces pays et aux consciences sur lesquelles s'appuient les acteurs.

C'est pourquoi, les négociations doivent tenir compte de l'ensemble des dynamiques en présence et de leur grande diversité. Il ne faut pas oublier que ce qui distingue ces pays par rapport à une « norme » européenne ne tient pas seulement à leur passé communiste commun mais aussi à des passés historiques très spécifiques, propres à des pays arriérés et périphériques, n'ayant pas nécessairement la même expérience historique derrière eux.

C'est bien la procédure de l'adhésion qui peut aider au renforcement des acteurs existants (Etats, syndicats et associations d'employeurs) et à une meilleure formulation de leurs identités respectives. Les négociations peuvent contribuer aussi à préciser les intérêts des différents acteurs, pour l'instant parfois difficiles à définir. Mais il faut pour cela que tous les acteurs évoqués soient considérés comme des partenaires sérieux et valables des futures négociations.

Résumés des articles

Les relations du travail en Hongrie

Csaba Mako, Agnès Simonyl

La Hongrie, au cours des transformations rapides de cette fin de siècle, a pu s'appuyer sur des structures de conciliation nationale des intérêts préexistantes au processus de privatisation. Même si ces structures étaient faibles, et si les organisations professionnelles s'appuient sur des fractions limitées de la population, les politiques de négociation ont permis d'éviter des développements conflictuels.

Dans les entreprises, les syndicats se consacrent aujourd'hui à acquérir une légitimité que les seules structures nationales ne leur octroient pas. La Hongrie et son système de relations professionnelles retrouvent ainsi des traces d'un « micro-corporatisme » que les changements structurels politiques et économiques successifs n'ont pas effacé. Cela manifeste l'originalité de ce système, et plaide en faveur d'une analyse circonspecte des transferts de techniques de structures sociales qui ont marqué les différents pays d'Europe centrale dans le cours de la transition.

Evolution des relations industrielles dans la Pologne de l'après-guerre

Wlodzimierz Pankow, Barbara Gaciarz

En Pologne, les relations professionnelles jouent un rôle essentiel dans les bouleversements qui marquent non seulement le pays mais l'ensemble de la zone géopolitique, au cours des années 1980. Dans les années qui suivent, les syndicats, et Solidarité au premier chef, doivent trouver de nouveaux rôles, et une répartition différente des pouvoirs avec les partis politiques et l'Etat lui-même. Au cours de la période qui accompagne les privatisations, le déficit d'impact des structures patronales et syndicales reste fort. Dans les entreprises, la tentative d'institution de comités autogestionnaires issus de l'expérience des années 1980 tourne court. La question de la privatisation et de ses formes, celle aussi du rôle de l'Etat dans la gestion des affaires sociales occupent désormais l'avant-scène.

Les relations professionnelles dans les républiques Tchèque, Slovaque et l'ancienne Tchécoslovaquie

Monika Cambalikova, Zdenka Mansfeldova

En Tchécoslovaquie le mouvement syndical a une longue expérience. Au cours du processus de transformation des années 1980-1990 l'ancienne Tchécoslovaquie se scinde en deux Républiques. Elles sont marquées l'une et l'autre par des niveaux de développement économique et des traditions politiques fort différentes. Cela se remarque tout particulièrement par l'étude parallèle de la mise en place du tripartisme dans chacune des entités, au cours des années 1990. Les organisations professionnelles et la concertation centrale ont acquis en république slovaque une influence plus grande qu'en république tchèque, soulignant les différences d'orientation politique de chacun des pays.

Relations professionnelles et syndicalisme en Bulgarie

Violaine Delteil

En Bulgarie, le surcroît de pouvoir dont bénéficie l'Etat sur les organisations professionnelles s'accompagne d'une diminution progressive de la subordination des syndicats vis à vis des organisations politiques. La défaillance de la régulation centrale conduit à une pratique de rapports de force locaux et à des forts déséquilibres sociaux. La dérégulation sociale, les restrictions salariales, et l'absence de coordination rendent difficile le redéploiement de l'appareil productif. Dans la phase actuelle, les syndicats cherchent à reconstruire une légitimité fortement entamée, et le gouvernement à renouer les fils ténus d'un dialogue social qui n'a pas encore trouvé ses fonctions, ni ses voies.

La mise en place de nouvelles régulations dans le domaine des relations du travail dans les sociétés de l'après-communisme. Expériences et tentative de bilan

Marcin Frybes

Dans les anciens pays communistes de l'Europe du Centre-Est on assiste à une progressive mise en place d'un nouveau système de relations professionnelles. Ce nouveau système apparaît encore imparfait, et contradictoire, mais on en voit déjà les grands contours.

Depuis 1989, des nouvelles lois dans le domaine du travail ont été adoptées. Des nouveaux acteurs (syndicats, organisations d'employeurs) sont apparus sur la scène sociale (subordonnée auparavant à l'Etat-Parti) et adoptent des stratégies de plus en plus structurées. Les Etats, en profonde restructuration, ont abandonné les prétentions totalisantes mais continuent à jouer un rôle central. Des institutions nationales de dialogue social ont été créées et elles fonctionnent aujourd'hui tant bien que mal. Des mécanismes de concertation sociale se mettent lentement en place aussi bien au niveau des entreprises qu'au niveau national. Le nombre de grèves a sensiblement diminué dans tous les pays. La pratique des conventions collectives dans les entreprises se développe tandis que des accords nationaux et des pactes entre les partenaires sociaux et les gouvernements sont régulièrement signés.

Tout porte à croire qu'on assiste à une sorte de « normalisation » des relations professionnelles. Cette dynamique participerait d'un mouvement général de « transition » vers une sorte de « normalité » européenne.

N'est-ce pas là une représentation de type idéologique, de plus en plus souvent contredite par la réalité ? Une analyse des éléments constitutifs d'un nouveau système montre plutôt une grande diversité des situations nationales ainsi que la pluralité des dynamiques qui se trouvent à l'origine des changements en cours.

On doit s'interroger alors sur l'opportunité des politiques de « transfert », qui visaient à introduire dans les anciens pays communistes des solutions déjà connues et testées dans d'autres pays européens ou à les renforcer. De telles politiques ont été soutenues dès le début des années 90 par l'OIT et l'Union européenne. Dans quelle mesure ont-elles favorisé l'apparition de conduites et de mécanismes nouveaux, favorisant une « transition démocratique » ?

English Abstracts

Hungarian Labour Relations

Csaba Mako, Agnès Simonyi

During the current period of rapid change, Hungary has been able to rely on national structures which facilitate conciliation between different interest groups and which pre-date the privatisation process. Although these structures are weak and although the participating organisations are supported by only a small fraction of the population, they have enabled the country to avoid conflicts.

Labour unions are now devoting their energies to acquiring a legitimacy within companies which their national organisations alone cannot confer. The Hungarian system of industrial relations is thus rediscovering a tradition of "microcorporatism" which political and economic changes have not completely destroyed. The originality of this system pleads against transfers of social structures from Western Europe, a policy which has often been recommended in central Europe during the transition period.

Developments in Polish Industrial Relations

Wlodzimierz Pankow, Barbara Gaciarz

During the 1980s, the Polish industrial relations system played an essential role in the transformations which marked, not only the country itself, but also its entire geopolitical zone. Over the coming years, the labour unions, and especially Solidarnosc, must aim at finding new roles and at forging a new balance of power with political parties and also with the state. Labour unions and employers' organisations have not so far exerted much influence on the process of privatisation. Within companies, attempts to institute self-management, building on the experience of the eighties, have come to a halt. Rather, the question of how privatisation is to be carried out as well as the question of the state's role in handling labour questions have come to the fore.

Industrial Relations in the Czech Republic, the Slovak Republic and former Czechoslovakia

Monika Cambalikova, Zdenka Mansfeldova

The labour movement in former Czechoslovakia had a long and rich tradition. The country has now split into two separate republics, each with different levels of economic development and different political traditions. The contrast emerges clearly when one compares the creation of tripartite institutions in the two countries over the nineties. National labour unions and employer confederations have become more influential in the Slovak Republic than in the Czech Republic, a fact which is associated with differences in the two countries' political orientations.

Industrial Relations and the Labour Movement in Bulgaria

Violaine Delteil

In Bulgaria, the power which the state exercises over labour unions and employers' organisations has led to a gradual increase in union autonomy from political organisations. The weakness of central regulatory power has led to regulation by local forces and to marked social imbalances. Deregulation of the labour market, restrictions in salary levels and the absence of coordination constitute so many obstacles to necessary changes in the production system. Currently unions are trying to recreate a legitimacy which has been largely undermined. At the same time, the government is trying to engage in consultation with social partners, but this process still lacks clear goals and solid institutional forms.

n° 1145-1378

Prix du numéro : 160 F