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

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.