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

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

Marcin Frybes *

1. L'après-communisme comme « transition » vers un nouvel ordre ou comme changement commandé par de nombreuses dynamiques ?

L'effondrement spectaculaire et définitif des systèmes de type soviétique a créé non seulement une surprise générale mais aussi une impression de « vide », ouvrant la voie à des images, des représentations et des analyses de l'après-communisme souvent simplifiées et superficielles. Parmi celles-ci la représentation de l'après-communisme en tant que « transition » vers une nouvelle situation d'ordre est de loin celle qui est la plus répandue. La perspective d'une future adhésion de certains anciens pays communistes à l'Union européenne facilite énormément de telles approches.

Les diverses analyses des réalités sociales, politiques et économiques de l'après-communisme ont été conditionnées dès le début (et le restent encore souvent) par un même type de question : dans quelle mesure, des situations caractéristiques pour les systèmes de type soviétique (situations par ailleurs longtemps perçues à travers la référence à un conflit idéologique et militaire

* CADIS-EHESS

t dont les définitions exactes et les nombreuses significations sont restées oujours mal déterminées) peuvent se transformer et évoluer vers des situaions considérées comme « normales », c'est à dire (en simplifiant les choes) vers des systèmes politiques démocratiques et des économies nationaes régulées par les lois du marché.

La dynamique de la « transition » (comme passage à une situation d'ordre) apparaissait au début comme naturelle, conduisant du totalitarisme à la iberté et la démocratie, de l'économie étatisée et administrée vers une économie de marché. La finalité des changements était clairement déterminée : l s'agissait d'un passage d'un « ordre » ancien à un « ordre » nouveau, ce dernier étant bien connu et balisé. L'analyse devait s'efforcer de repérer et de décrire les éléments annonciateurs de ce nouvel ordre, en particulier la formation de nouvelles institutions dans le domaine politique, économique et social. Tous les autres phénomènes ne trouvant pas leur place dans ce type de schéma explicatif pouvaient être considérés comme marginaux ou passagers. Cela concerne en particulier les questions relatives aux évolutions culturelles (transformations des identités, des mentalités, des représentations sociales, etc.).

Dans le domaine social, la dynamique de la « transition » devait conduire à la reconstruction d'un nouveau système des relations de travail, c'est à dire d'un nouveau cadre juridique et institutionnel et de nouveaux acteurs susceptibles d'agir à l'intérieur de celui-ci. La plupart des analyses portant sur la réalité sociale de l'après-communisme et les évolutions des relations professionnelles se placent de façon délibérée dans les cadres d'une telle perspective.

Il faut reconnaître qu'une telle définition des changements qui caractérisent l'après-communisme est fort séduisante. Elle facilite l'analyse en la rendant dépendante de catégories existantes et connues, renvoyant finalement à l'idée d'un modèle, d'un « ordre » qui existe déjà. De telles approches permettent en particulier de faire l'économie d'une réflexion plus poussée sur le passé communiste, sur ses conséquences sociales et culturelles ainsi que sur les véritables raisons de son effondrement. Il est intéressant de remarquer que les partisans de ce type d'analyse s'intéressent relativement peu au passé communiste et aux véritables mécanismes qui conditionnaient le fonctionnement et le développement des sociétés de type soviétique. Comme si le communisme n'avait pas existé ou eût été effectivement une « erreur de l'histoire », une sorte de parenthèse, qu'il s'agirait aujourd'hui de refermer et d'oublier le plus rapidement possible.

De façon générale, la valeur des approches de l'après-communisme en termes de « transition » va se révéler rapidement bien limitée. On parlera volontiers d'une « transition avortée » ou d'une « transition inachevée » (mais pourquoi alors continuer à parler de « transition » ?). Certains cher-

cheurs de l'Europe du Centre-Est vont même s'interroger si l'appel à la notion de « transition » ne conduit pas, en fin de compte, à faire du travail d'analyse une sorte de « rationalisation idéologique de la réalité bien plus que d'une véritable analyse de la situation » [1]. De telles critiques semblent d'autant plus légitimes que les évolutions apparaissent souvent contradictoires et ne suivent pas toujours le schéma linéaire d'une « transition ». Les transformations qui devaient conduire à une supposée « normalité » se heurtent de plus en plus à de blocages et à de multiples résistances, dont l'origine est souvent d'ordre culturel ou historique.

En effet, les changements propres à l'après-communisme ne concernent pas seulement les institutions. Les éléments d'un nouveau système politique et économique, d'un nouveau système institutionnel, d'un nouveau système de règles du jeu que la transformation en cours est supposée reconstruire n'ont d'existence réelle que dans la mesure où ils sont investis, intériorisés, « habités » par des acteurs, des organisations, des individus et des groupes sociaux. Les transformations concernent donc autant les institution que les identités sociales, les mentalités et les acteurs sociaux. Or, tous ces éléments ne peuvent être compris qu'à travers une mise en relation avec le passé et l'héritage de la période communiste. Les institutions peuvent être effectivement nouvelles mais les acteurs restent, en quelque sorte, « anciens », prisonniers et conditionnés par leur passé. Ils véhiculent nécessairement des histoires et des formes de mentalités particulières. L'après-communisme ne saurait se limiter à des changements politiques et économiques. Il est aussi un changement culturel.

Il faut reconnaître que la dynamique de la « transition » ne suffit pas à expliquer la complexité des transformations en cours. Derrière l'impression d'une évolution peut-être parfois chaotique mais dont l'issue semblait connue se profile en effet la présence d'autres dynamiques. En particulier, les dynamiques proprement sociales de l'après-communisme apparaissent souvent étranges et profondément contradictoires. Elles ne conduisent pas nécessairement à la constitution d'ensembles sociaux homogènes et fortement intégrés. Bien au contraire, elles provoquent plutôt l'éclatement des liens sociaux existants, une dérégulation des codes et des normes de fonctionnement enfin, une différenciation et une fragmentation poussées de la vie sociale. Les dynamiques culturelles qui concernent les identités sociales et les mentalités évoluent aussi selon des rythmes différents et ne conduisent pas nécessairement à la cristallisation d'une nouvelle situation d'ordre.

Selon une telle perspective, les changements sont toujours loin d'être achevés et les contours d'un nouveau système plus ou moins cohérent sont encore difficiles à cerner. Comme nous allons voir, les acteurs ne possèdent

---

1. Andrzej Rychard & Michal Federowicz (s/dir), *Spoleczenstwo w transformacji (La société en transformation)*, Warszawa, IFiS PAN, 1993, p. 5.

toujours pas d'identités sociales clairement définies. Ils ont souvent du mal à définir de façon précise leurs véritables intérêts. Ils donnent l'impression de se mouvoir au sein de plusieurs systèmes en même temps et ces derniers ne s'organisent pas nécessairement en un ensemble cohérent, facile à identifier et à décrire. Doit-on alors parler de l'émergence d'un nouveau système dans le domaine des relations professionnelles ou plutôt d'une situation complexe et instable, toujours en quelque sorte « transitoire » et qui combine finalement des éléments qui se réfèrent parfois à des « ordres » totalement différents ?

2. Quels nouveaux cadres juridiques ?

Depuis les changements politiques intervenus au cours de l'année 1989, les gouvernements des pays de l'Europe centrale et orientale vont être amenés à mettre en place de nouveaux cadres juridiques dans le domaine des relations de travail. Il serait cependant inexact de penser que la situation de départ était la même dans tous les pays et que celle-ci pouvait-être définie par une absence totale de mécanismes juridiques et institutionnels de régulation des relations sociales.

Tout au long des années 80, dans la plupart des pays communistes (la Roumanie mise à part) on observe une dynamique des pouvoirs en place visant à réformer le système des relations de travail existant et à formaliser les nouvelles solutions à travers la mise en place de nouvelles régulations juridiques. Ces réformes obéissent à deux grands objectifs. D'un côté il s'agit d'augmenter les possibilités d'expression (et de participation) des salariés au sein des entreprises afin d'éviter une situation de crise ouverte comme celle qu'avait vécu la Pologne au début des années 80. De l'autre côté, il s'agit d'accorder une plus grande autonomie aux entreprises (et à leurs directions) afin qu'elles puissent rationaliser le fonctionnement interne et accroître leur productivité et leur compétitivité. Ces deux impératifs apparaissent d'ailleurs souvent comme contradictoires. C'est ainsi qu'en Bulgarie, un nouveau Code du travail, adopté en 1986 vise à modifier, en faveur des travailleurs, le rapport de forces au sein de l'entreprise. Mais, en janvier 1989, un décret accorde aux entreprises une plus grande autonomie, réduisant les nouveaux droits accordés aux collectifs de travail [2]. En Pologne, le mouvement des réformes conduit, dans un premier temps, à renforcer le rôle des instances d'autogestion des salariés au sein des entreprises

2. J.E.M. Thirkell, Elena Atanassova Tseneva, « Les relations professionnelles bulgares en transition : tripartisme et négociations collectives », *in Revue International du Travail,* vol. 131, 3, 1992, pp. 375-388.

puis, à reconnaître à ces dernières une plus grande autonomie [3]. C'est en Hongrie que la dynamique des réformes semble la plus affirmée aussi bien en ce qui concerne le degré d'autonomie des directions d'entreprises que dans le domaine des relations professionnelles [4]. Le syndicat officiel hongrois « SZOT » a ainsi obtenu progressivement des possibilités réelles lui permettant d'intervenir dans la gestion de l'entreprise et de prendre la défense des salariés. Le délégué syndical élu par tous les salariés disposait déjà, à partir du milieu des années 70, d'un droit de veto sur toutes les questions de salaires et de primes. Au cours des années 80, les droits de ces délégués vont devenir de plus en plus importants et surtout, de plus en plus effectifs [5]. Enfin, en Tchécoslovaquie, la nouvelle loi sur l'entreprise adoptée en 1988, met fin à trente années de pratique des « grands combinats » bouleversant radicalement l'ensemble des relations sociales dans les entreprises.

Ce bref rappel historique nous a semblé important car les nouvelles législations dans le domaine du travail vont être directement dépendantes des projets des réformes économiques engagées depuis 1989. Ces dernières s'inscrivent cependant non seulement dans un mouvement de « transition » vers des solutions propres au modèle économique capitaliste mais aussi, dans des dynamiques plus longues dont l'origine est à rechercher dans le mauvais fonctionnement d'une économie communiste centralisée et étatisée et les nombreuses tentatives de réformer le système en place.

Dans l'esprit des législateurs de l'époque il existait probablement une vision plus ou moins claire et cohérente des réformes économiques à entreprendre, bien que les solutions pratiques et l'audace initiale des réformateurs ont beaucoup varié d'un pays à l'autre. On ne peut pas dire la même chose en ce qui concerne les réformes dans le domaine social. Sur ce point, les élites politiques du début des années 90 ne possédaient aucune vision précise du modèle social qu'elles voudraient voir se mettre en place dans l'avenir, tant au niveau des entreprises que dans l'ensemble du pays. Les futures transformations sociales étaient perçues avant tout comme la conséquence directe des transformations politiques et économiques. Ces dernières, jugées « révolutionnaires » et socialement très coûteuses pour les populations, il ne faut pas s'étonner que les gouvernements de ces pays ont essayé, surtout au cours des premières années, de promouvoir des solutions juridiques et institutionnelles censées garantir la « paix sociale ».

---

3. Wladyslaw Adamski, Wlodzimierz Pankow, Andrzej Rychard, Renaud Sainsaulieu, *La Pologne en temps de crise*, Paris, Meridiens Kliencksieck, 1988. *Cf.* aussi : « Modernisation des entreprises en France et en Pologne dans les années 80 », *Travaux sociologiques du L.S.C.*, 19, 1990, Paris, CNRS-IRESCO.
4. Lajos Héthy, V.I.Csuhaj, *Labour Relations in Hungary*, Institute of Labour Research, Budapest, 1990.
5. P. Hassenteufel, « L'évolution du syndicalisme en Hongrie : ruptures avec le passé et enjeux de la restructuration économique », *Travail et Emploi*, 4, 1991, pp. 54-66.

Ce qui frappe tout d'abord c'est le caractère souvent transitoire et passager des nouvelles réglementations adoptées après 1989. Nombre d'entre-elles ont nécessité des modifications importantes à peine quelques mois après avoir été votées. Le législateur s'est trouvé en effet dans une situation paradoxale. Il était censé élaborer des lois qui devaient réguler une réalité qui n'existait pas encore ou qui était seulement en train de se construire. L'adoption de nouvelles loi s'est faite ainsi parfois de manière totalement arbitraire et désordonnée, en fonction des impératifs du moment ou en raison de telle ou autre conjoncture politique.

Tous les gouvernements devaient par ailleurs tenir compte de tout un ensemble de contraintes sociales, historiques et psychologiques, dont certaines possédaient une dimension explicitement irrationnelle. Ainsi, les nouvelles régulations étaient censées marquer une volonté de rupture avec le passé communiste (reconnaissance du droit de grève), elles devaient être animées d'un esprit démocratique (reconnaissance du pluralisme syndical) enfin, elles étaient censées correspondre aux normes internationales en vigueur (en particulier aux normes du BIT). Signalons au passage que tous les pays ont ratifié depuis 1989 les deux conventions les plus importantes (n° 87 et n° 98) sur la liberté syndicale et les négociations collectives.

Dans une telle situation il est difficile de dire dans quelle mesure les nouvelles lois, adoptées pour la plupart au début des années 90 (puis remaniées à plusieurs reprises depuis), dessinent effectivement les cadres d'un nouveau système plus ou moins cohérent et stabilisé dans le domaine des relations professionnelles.

Nombre d'entre-elles correspondent finalement soit à des situations largement idéales devant se mettre en place dans l'avenir soit à des situations passagères marquées par l'instabilité et l'incertitude. Ainsi toutes les dispositions qui renvoient à la question de la représentativité des différents acteurs sociaux ne peuvent être considérées que comme des solutions passagères, les recompositions organisationnelles des nouvelles forces sociales sont en effet loin d'être terminées.

Certaines régulations (comme celles qui prévoient la mise en place des Comités d'entreprise) traduisent souvent le poids des traditions nationales. Dans la plupart des pays (sauf en Hongrie et dans une certaine mesure en Pologne), les dispositions relatives à la participation des salariés, héritées du passé et considérées comme des « héritages communistes » ont pratiquement disparu. Elles ont été maintenues là, où elles correspondaient effectivement à des expériences sociales plus ou moins authentiques.

Enfin, il n'est pas certain que les nouveaux Codes de travail adoptée depuis (en Hongrie en 1992, en Bulgarie en 1993, en République tchèque en 1994 et en Pologne en 1995), qui constituent parfois un simple remaniement

des anciens Codes de travail en vigueur du temps du communisme, réussiront à résister à l'épreuve du temps [6].

C'est ainsi que le nouveau cadre juridique, bien que profondément transformé depuis 1989 et fort différent selon le pays, reste toujours largement provisoire. Le principal problème qui se pose d'ailleurs à tous les gouvernements n'étant pas tellement d'adopter de nouvelles lois (mieux adaptées à une réalité sociale toujours mouvante) mais plutôt la question du respect des lois déjà existantes. Quelle est en effet la valeur de toutes ces nouvelles législations au moment où les structures de l'Etat, profondément affaiblies et parfois aussi corrompues, n'ont pas de réelles possibilités de les faire appliquer. On pourrait multiplier les exemples. Signalons seulement les difficultés de faire respecter la liberté syndicale dans les petites entreprises du secteur privé [7] ou le caractère purement formel des disposition relatives à l'organisation des grèves (la plupart des grèves possèdent en fait un caractère illégal).

Cette dernière question renvoie finalement à la prise en compte d'une dynamique qui concerne les transformations du rapport des sociétés de l'Europe du Centre-Est à l'idée d'un état de droit, dynamique bien plus complexe en raison de la faiblesse des traditions étatiques dans la plupart de ces pays et du poids d'un « héritage communiste » ambigu lié à l'expérience d'un système de l'Etat-Parti. La dynamique en question renvoie en vérité à une perspective historique plus longue, dans laquelle le projet communiste n'apparaît pas seulement comme un projet oppressif et totalitaire mais aussi comme un projet (certes violent) de modernisation d'un ensemble de pays périphériques et traditionnellement arriérés.

Les dynamiques qui déterminent l'évolution du cadre juridique apparaissent plus complexes. Elles ne peuvent pas être réduites à un mouvement uniforme d'imitation des législations étrangères, bien qu'au cours des premières années certaines lois ont été effectivement « calquées » sur des modèles étrangers. Les acteurs sociaux et politiques ont cependant vite compris que les formes du droit constituaient un enjeu majeur de la lutte pour le pouvoir et le contrôle des sphères d'influence. D'où des situations nationales de plus en plus différentes et dépendantes d'un rapport de forces à chaque fois particulier.

---

6. Une présentation du cadre juridique en vigueur dans chaque pays se trouve dans le Chapitre 3.1 de l'ouvrage de Pekka O.Aro, Paula Repo, *Trade Union Experiences in Collective Bargaining in Central Europe*, Bureau International du Travail, Genève, 1997.
7. « Les petites et moyennes entreprises du secteur privé ne voient bien souvent aucun intérêt à une régulation des conditions de l'emploi. /.../ Les salariés soit bénéficient d'un salaire régulier et souvent supérieur à la moyenne nationale, soit sont dans une situation si précaire qu'il est pour eux impensable de mener une action collective » – notent les experts du BIT. *Cf.* « Le travail dans le Monde 1997-98 », *BIT*, Genève, p. 156. Signalons aussi que les contrôles réalisés dans les entreprises polonaises ont montré que dans 70 % de cas les salaires déclarés au fisc sont inférieurs aux salaires réels (afin d'éviter de payer les charges patronales).

3. Les dynamiques de formation des nouveaux acteurs ruptures et continuités

Les nouveaux cadres juridiques devaient en théorie créer les bases d'un nouveau système. Celui-ci était cependant inconcevable sans la présence d'acteurs sociaux. Les dynamiques qui ont présidé à leur formation se sont avérées souvent inattendues.

Les transformations de la scène syndicale en Europe du Centre-Est après 1989 n'obéissent pas nécessairement à la dynamique de la « transition ». Elles illustrent bien, par contre, le poids des facteurs nationaux, politiques et historiques. Les recompositions dépendent directement de la façon dont s'est déroulée la rupture politique au cours des années 1989-1990 ainsi que de la façon dont cette rupture a été vécue par la société. Quoi de commun entre la situation polonaise où la rupture a été perçue principalement comme la conséquence d'une victoire du mouvement « Solidarnosc » et la situation tchèque où le caractère relativement bref de la « révolution de velours » a favorisé des représentations moins tranchées (ce n'est pas un hasard si l'on utilise à Prague le terme de « tournant ») ? Les cas de la Slovaquie et de la Slovénie sont encore différents, la dynamique de libération étant associée étroitement dès le début à la perspective d'accéder à l'indépendance nationale. Enfin, la Roumanie et la Bulgarie constituent un tout autre cas de figure, ces deux pays n'ayant vécu au début des années 90 qu'une « transition politique » apparente, en raison notamment de l'extrême faiblesse des sociétés civiles. Rappelons que ces deux pays n'ont pas vécu au cours des années 80 l'expérience de véritables mouvements d'opposition démocratique. Il n'y avait donc pas de « cadres » susceptibles de constituer au début des années 90 des partis politiques d'inspiration démocratique et libérale. Le véritable « tournant » politique (avec ses implications économiques) a eu lieu seulement en 1996-1997.

Les situations politiques en Europe du Centre-Est sont encore loin d'être tout à fait stabilisées, en particulier dans les pays où la question des minorités nationales continue à peser sur les débats et la structure de la scène politique (Bulgarie, Roumanie et Slovaquie) [8]. Des recompositions significatives peuvent encore avoir lieu dans tous les pays. L'exemple de la République tchèque montre à quel point des situations qui paraissaient pourtant stables peuvent éclater en l'espace de quelques mois, conduisant à une réorganisation totale du champ politique. Comme le syndicalisme reste un acteur directement impliqué sur la scène politique (les différentes organisations ont tendance à s'identifier avec les forces politiques existantes),

8. *Cf.* Miloda Anna Vachudova, Tim Snyder, *Are Transitions Transitory ? Two Types of Political Change in Eastern Europe since 1989*, in *East European Politics and Societies* vol. 11, 1, 1997, pp. 1-35.

des recompositions importantes peuvent encore se produire en ce qui concerne la configuration des scènes syndicales.

Du point de vue de leurs origines, les organisations syndicales en Europe centrale et orientales appartiennent à deux grandes catégories : les anciens syndicats officiels qui, après 1989, se sont auto-transformés et « reconvertis » en de nouvelles organisations démocratiques et les nouvelles organisations apparues dans la foulée des transformations politiques de la fin des années 80. Le cas de la Pologne représente naturellement un cas à part, à cause de la force et du poids historique du mouvement « Solidarnosc ».

Pourtant, cette distinction en fonction de l'origine, opératoire au début des années 90, cesse progressivement d'être pertinente (bien qu'elle reste toujours présente dans la conscience des dirigeants syndicaux). Le mouvement de « rénovation interne » et d'autonomisation par rapport aux forces politiques liées à l'ancien régime ne s'est pas déroulé de la même façon dans tous les pays. Cela dépendait non seulement de l'importance des forces rénovatrices au sein de ces syndicats mais aussi des dynamiques qui ont présidé à la formation des nouvelles scènes politiques, en particulier de l'évolution des anciens partis communistes. Ainsi, les héritiers des anciens syndicats officiels en Hongrie (« MSzoSz »), en Slovénie (« ZSSS ») ou en Pologne (« OPZZ ») ont tous gardé des liens étroits avec les nouveaux partis politiques directement issus des anciens partis communistes et qui se présentent aujourd'hui comme des partis socio-démocrates. Cette proximité se traduit notamment par des alliances politiques au niveau des parlements et par la recherche de positions communes sur les grands dossiers de l'après-communisme (privatisations, réforme des système de protection sociale, lutte contre le chômage). Dans d'autres pays la situation est plus compliquée. En Bulgarie, l'ancien syndicat officiel (« CITUB ») a relativement vite rompu les liens avec les forces post-communistes essayant de devenir un acteur socio-politique autonome. En Roumanie, la situation d'émiettement de la scène syndicale rend difficile un quelconque jugement, les divisions syndicales correspondant souvent à des mouvements de recomposition au sein du monde politique. En République tchèque l'ancien syndicalisme réformé (« CS KOS ») a su, dans un premier temps, garder ses distances face au politique pour se rapprocher progressivement du parti social-démocrate (qui revendique plutôt une continuité avec le parti social-démocrate d'avant-guerre qu'avec l'ancien parti communiste). Enfin, en Slovaquie, après avoir soutenu le parti national-populiste de Vladimir Meciar, l'ancien syndicat officiel (« KOZ SR ») a été amené à prendre plus de distances par rapport au monde politique.

De façon générale, les organisations qui s'inscrivent en continuité avec les anciens syndicats officiels d'avant 1989 ont réussi non seulement à se

maintenir mais elles occupent souvent une place centrale sur la scène syndicale dans leur pays (elles revendiquent notamment le plus grand nombre d'adhérents). Elles ont réussi, dans la plupart des cas, à sauvegarder une grande part de leur ancien patrimoine, ce qui contribue, à côté d'autres facteurs, à favoriser des comportements de type bureaucratique visant à maintenir les structures et les acquis antérieurs au profit de comportements plus « militants » qui pourraient se référer à un éventuel projet d'action. Une telle tendance conduit à relativiser l'importance de la dynamique de « transition » dans le domaine syndical et à reconnaître le poids des dynamiques de « sortie ». La question n'étant pas tellement la « reconversion » démocratique de ces organisations mais plutôt le dégagement par rapport à des pratiques, des modes de fonctionnement et des affinités hérités du temps du système communiste. La place dominante qu'occupent toujours ces organisations sur la scène sociale explique en partie la faiblesse générale de l'acteur syndical, en tant qu'acteur combatif et innovant, capable de proposer des nouvelles solutions, de définir les véritables enjeux des conflits et de formuler des nouveaux projets dans le contexte de l'après-communisme.

L'attitude de toutes ces organisations envers les nouveaux syndicats qualifiés d'indépendants ou alternatifs a beaucoup évolué depuis le début des années 90, ce qui marque une nette évolution par rapport à l'idée du pluralisme syndical. Mais l'acceptation de ce principe ne s'est pas faite automatiquement. Les premiers accords conclus en 1990 par l'ancien syndicat officiel bulgare « CITUB » (« reconverti » en février 1990) n'ont pas été signés par le nouveau syndicat « Podkrepa » qui cependant existait déjà (depuis février 1989). Il faudra attendre la fin de l'année 1990 (et la formation du nouveau gouvernement de Dimitri Popov), pour que le syndicat « Podkrepa » soit considéré comme un acteur à part entière dans les négociations. Cela a permis la signature (en janvier 1991) d'un accord sur le maintien de la paix sociale et d'un autre accord (au mois de mars) sur les modalités de fonctionnement d'une nouvelle Commission de coordination des intérêts. Les forces post-communistes ont continué cependant à brouiller le paysage social en soutenant la création d'une nouvelle centrale syndicale, le syndicat du peuple « Edinstvo » (Unité) qui, malgré ses premiers succès, a disparu rapidement de la scène politique du pays. Une des raisons évoquées pour justifier la création de ce nouveau syndicat (qui correspond en fait à une scission au sein de la « CITUB ») fut le changement de stratégie de la nouvelle direction de l'ancien syndicat officiel (la « CITUB » a décidé de soutenir une grève générale lancée par « Podkrepa » au mois de novembre 1990 et s'est progressivement rapprochée des positions du principal parti démocratique d'opposition, l'UFD [9].

---

9. Derek C.Jones, *The Transformation of Labour Unions in Eastern Europe : The Case of Bulgaria*, in *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 45, 3, 1992, pp. 452-470.

En Hongrie, l'ancien syndicat officiel « SZOT » (reconverti au cours de son 26e congrès en mars 1990 en une nouvelle organisation démocratique – le « MSzOSz ») va essayer de mener pendant plusieurs mois sa propre politique, indépendamment des autres organisations. Tout cela dans un contexte où six autres centrales syndicales sont officiellement reconnues et siègent (depuis août 1990) dans le nouveau Conseil National de Conciliation des Intérêts (CNC) qui a remplacé l'ancienne CCI [10]. C'est ainsi qu'en mai 1991, Sandor Nagy, président du « MSzoSz » adresse une lettre (sans aucune consultation avec les autres syndicats) au Premier ministre Antall qui comporte une liste de neuf thèmes sur lesquelles le syndicat voudrait engager des négociations globales. Sous la menace d'une grève générale (qui dans le contexte de l'époque possède tous les traits d'une grève ouvertement politique), le gouvernement est obligé de signer en juin un accord séparé avec le « MSzoSz » (sans la participation des autres syndicats). Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur du nouveau Code du travail (le 1 juillet 1992) que la pratique d'une négociation avec l'ensemble des organisations syndicales deviendra une norme en Hongrie. Cela permettra notamment de conclure (en novembre 1992) un premier Contrat social [11] entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

En Tchécoslovaquie, le syndicat « CS KOS » (créé à l'issue du congrès de l'ancien syndicat officiel « ROH » en mars 1990), va jalousement défendre sa position de monopole, laissant dans l'ombre la plupart des petits syndicats alternatifs (souvent rattachés aux nouveaux partis politiques) à l'exception de la confédération « KUK » qui regroupe les employés du secteur de la culture. Le même type d'attitude face aux petites organisations syndicales s'est maintenu après la séparation de l'Etat tchécoslovaque en 1993 [12].

Force est de constater toutefois qu'après une première phase au cours de laquelle ces organisations ont cherché à maintenir une position de monopole, la reconnaissance de l'idée du pluralisme de même que celle des intérêts communs à l'ensemble du monde syndical s'est progressivement imposée. La présence d'une dynamique de la « transition » semble dans ce cas plutôt justifiée, conduisant à une autonomisation progressive de la sphère sociale par rapport au politique. Le mouvement est cependant loin d'être si évident. Le pluralisme en question ne correspond pas, dans la plupart des cas, à des conceptions différentes du syndicalisme mais plutôt à des clivages de nature politique et historique. La reconnaissance d'intérêts communs à

10. Lajos Héthy, *Political Changes and the Transformation of Industrial Relations in* Hungary, Budapest, 1991 (texte policopié).
11. J.Pataki, *Hungarian Government Signs Social Contract with Unions*, RFE/RL Reaserch Report, vol. 2, 5, 29.01.93.
12. Mitchell Orenstein, *The Czech Tripartite Council and its Contribution to Social Peace, in Negocjacje : droga do paktu spolecznego (Negociations : la route vers un pacte social)*, PTS/IPiSS, Warszawa, 1995, pp. 167-190.

l'ensemble des salariés reste une réalité plus aisément acceptée au niveau des entreprises qu'au niveau national. A ce niveau, les différents syndicats restent souvent prisonniers d'alliances et de stratégies explicitement politiques.

La politisation des organisations syndicales en Europe du Centre-Est, caractéristique soulignée par les différents auteurs, tient moins au poids de l'héritage communiste (lorsque les syndicats officiels étaient considérés comme des « courroies de transmission » des partis communistes) mais s'explique plutôt par les dynamiques à travers lesquelles se sont constituées les nouvelles organisations au cours des années 1988-1990. L'exemple que représentaient l'histoire et les expériences du mouvement polonais « Solidarnosc » a joué ici un certain rôle. Mais c'est plutôt au niveau de l'origine même de ces organisations qu'il faut rechercher les raisons de leur caractère mixte (mouvement syndical en même temps que force politique).

La majorité de ces nouvelles organisations syndicales s'est constitué en tant que mouvement de contestation du pouvoir en place et d'expression de la société civile au cours des dernières années du système communiste. C'est notamment le cas du syndicat bulgare « Podkrepa », du syndicat slovène « Neodvisnost-KNSS » ou des syndicats hongrois « Liga » et « MOSZ – Conseils ouvriers ». Le point de départ était soit un mouvement de grève soit une réflexion critique menée par des milieux universitaires (soit les deux facteurs combinés). Ces origines « combattantes » restent toujours importantes dans la définition de l'identité de ces organisations. Depuis le début des années 90 elles ont toutes été amenées à opérer une sorte de « recentrage » syndical mais la question de l'évolution démocratique de leurs pays reste toujours une priorité. Cette sensibilité civique et politique reste présente aussi bien dans leurs programmes que dans leurs actions. La majorité de ces organisations ont fait partie des différents « fronts démocratiques » qui se sont constitués au cours des premières années de l'après-communisme. D'où des liens parfois très étroits avec les partis politiques nouveaux, d'inspiration démocratique et libérale. D'où aussi une grande faiblesse de toutes ces organisations (le cas de « Solidarnosc » mis à part) qui ont du mal à s'affirmer en tant qu'organisations syndicales autonomes.

La présence des syndicats dans le champ politique a aussi d'autres raisons. Elle résulte de la faiblesse et de l'instabilité des nouveaux systèmes politiques. Le cas de la Pologne est ici exemplaire. La constitution en 1996 d'une alliance électorale de Solidarnosc (« AWS ») qui a finalement remporté les élections parlementaires de 1997 s'explique principalement par la grande faiblesse des partis politiques issus du mouvement polonais. Il serait faux de croire qu'il s'agit-là d'une spécificité polonaise. Dans les autres pays, le passage d'anciens responsables syndicaux dans le champ proprement politique est un phénomène fréquent. Les syndicats sont en effet des

organisations relativement mieux structurées que les partis politiques. Cette tendance s'explique enfin par la faiblesse ou l'absence d'un adversaire social bien défini, à savoir le patronat (ou par la dépendance de ce dernier vis-à-vis des structures de l'Etat).

Huit ans après l'effondrement des systèmes communistes il faut reconnaître que la dynamique de la « transition » ne suffit pas à expliquer l'ensemble des transformations qui ont eu lieu dans le domaine syndical. Les syndicats restent dans la plupart des cas des organisations qui adoptent des « rôles » différents selon le niveau de la vie sociale sur lequel ils restent présents. Le paysage syndical dans chaque pays a suivi une évolution spécifique, en fonction notamment des recompositions de la scène politique et des stratégies des réformes économiques que les gouvernements successifs ont pu proposer [13]. Par ailleurs, le mouvement syndical s'est trouvé pour l'instant plutôt incapable de se transformer de sorte à tenir compte de la dynamique proprement sociale des changements en cours. Celle-ci provoque une différenciation croissante des intérêts des salariés en fonction du secteur de l'économie et du type de propriété de l'entreprise. Sa très faible implantation dans le secteur privé (en pleine expansion dans tous les pays) provoque non seulement un phénomène de désyndicalisation mais augmente aussi les risques de voir le syndicalisme évoluer vers des positions et des stratégies de plus en plus défensives, en tant que représentation de tous les éventuels « perdants » des changements en cours [14].

La formation des nouvelles organisations d'employeurs dans le contexte de l'après-communisme constitue sans aucun doute le thème le plus intéressant dans l'étude des transformations en cours dans les pays de l'Europe du Centre-Est. Pourtant, c'est un terrain toujours mal étudié. Les informations dont on dispose possèdent souvent un caractère partiel et incomplet. C'est aussi un des thèmes le plus important car l'avenir du développement dans ces pays dépend directement de la formation d'un nouveau acteur dirigeant capable de définir et de proposer de nouveaux projets de modernisation. Force est de constater cependant que ce n'est pas encore le cas, ce qui contredit l'image d'une « transition » pratiquement terminée. Les succès des réformes libérales (différents selon le pays) n'ont pas conduit pour l'instant à l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs capables de se penser comme un acteur significatif de modernisation et de transformation sociale et économique.

Rappelons que la chute des régimes communistes a été interprétée à l'époque comme l'ultime défaite des projets étatiques de développement et

---

13. Ove K.Pedersen, Karsten Ronit, Jerzy Hausner, « Emergence of New Forms of Associability and Collective Bargaining in Post-Socialist Coutries », in *Emergo Journal of Transforming Economies and Societies,* vol. 3, 2, 1996, pp. 6-33.
14. Rainer Deppe, Melanie Tatur, « Transformation processes and trade union configurations in Poland and Hungary » in *Transfer*, vol. 3, 2, 1997, pp. 242-269.

de modernisation. Malgré d'importants progrès accomplis depuis 1989, les milieux d'entrepreneurs restent très faibles et fortement marqués par le présence de l'Etat [15]. La création des associations d'entrepreneurs a été, dans la plupart des pays, fortement influencée et initiée par l'Etat. A tel point qu'il est nécessaire de s'interroger dans quelle mesure, sommes nous dans certains cas, en présence d'un nouvel acteur ou seulement d'un « acteur fictif » qui correspond plutôt à une émanation des anciennes structures de l'Etat. Cela tient autant à l'origine des personnes qui constituent ces milieux qu'à la place toujours centrale qu'occupe l'Etat dans la définition des principales orientations des réformes en cours.

La formation de nouvelles organisations d'employeurs dépend directement de la façon dont s'est déroulé le processus de privatisation. Or, dans ce domaine, les politiques menées par les gouvernements des différents pays en question n'ont pas été les mêmes. Ainsi, la Hongrie qui avait misé dès le début sur une présence importante des investisseurs étrangers est le seul pays de la région où on a vu se constituer une association distincte regroupant les employeurs étrangers. Fait significatif cependant, ses représentants ne font pas partie de la Commission tripartite hongroise ce qui pose la question de la légitimité de cette institution. En République tchèque, les conséquences d'une privatisation massive par coupons se sont révélées fort ambiguës, rendant difficile la formation d'un véritable milieux de nouveaux employeurs, indépendants des structures de l'Etat. Dans d'autres pays, notamment en Bulgarie et en Roumanie, le processus de privatisation, par ailleurs relativement peu avancé, a été à tel point opaque qu'il est préférable souvent de parler de « structures mafieuses » que de véritables structures entrepreneuriales ou patronales.

Dans tous les pays, la formation des organisations des employeurs a correspondu à deux grandes dynamiques bien distinctes (leur poids respectif étant différent selon le pays). La première, fortement soutenue et encouragée par les premiers gouvernements, a consisté à transformer les anciennes structures de l'Etat communiste (comme les Chambres de commerce ou de l'industrie, les regroupements des artisans ou d'autres) en nouvelles organisations regroupant les directeurs d'entreprises privatisées ou « en voie de privatisation ». La diversité de ces organisations correspond le plus souvent à des divisions sectorielles opératoires dans le système de la bureaucratie communiste mais n'ayant que très peu à voir avec la réalité de l'après-communisme. Il s'agit en fait souvent d'anciens appareils « reconvertis » que de véritables organisations. C'est là l'exemple d'une dynamique de recomposition d'éléments déjà existants sous l'ancien système.

---

15. Vladislav Flek, *The Unions of Employers in the Czech Republic*, Praque, Friedrich Ebert Foundation, 1993.

La seconde dynamique, plus spontanée et plus authentique, s'est traduite par l'émergence d'une multitude de petites et moyennes entreprises privées dont les propriétaires ont décidé de s'organiser pour défendre leurs intérêts face à la bureaucratie de l'Etat et aux divers pouvoirs politiques. Cette dynamique a débouché sur la création d'une multitude d'organisations locales qui, dans certains pays, souvent sous l'impulsion d'une personnalité, ont pu se regrouper. C'est le cas par exemple de l'Association des Entrepreneurs créée en Tchécoslovaquie par Rudolf Baranek [16].

Indépendamment de l'origine, les organisations des employeurs ne constituent pas de véritables organisations patronales. Très hétérogène du point de vue de leurs membres, elles représentent à l'heure actuelle plutôt des lobby ou des groupes de pression économique et politique [17].

4. L'Etat : principal intéressé dans l'établissement des institutions de dialogue social

Malgré d'importantes réformes engagées depuis 1989, la place de l'Etat dans tous ces pays reste toujours dominante. La nature des réformes que nécessitent les politiques d'ajustement consiste certes à un dégagement progressif de l'Etat des différents sphères de la vie sociale et économique mais c'est toujours lui (en l'absence d'une nouvelle classe dirigeante) qui reste le principal acteur de toutes les grandes réformes. De façon générale, c'est aussi l'Etat qui apparaît comme le principal acteur intéressé dans l'établissement d'institutions tripartites et dans la signature des pactes sociaux.

Les dynamiques politiques et historiques qui ont conduit à la mise en place des nouvelles institutions de dialogue social au niveau national ont été différentes selon le pays. Il en est de même en ce qui concerne leurs évolutions ultérieures. Ces dernières dépendant étroitement de l'évolution de la situation politique et économique du pays en question et de l'attitude envers les syndicats des gouvernements successifs. Il est significatif que les organisations d'employeurs n'ont joué pratiquement aucun rôle dans ce domaine.

En dehors du cas de la Slovénie c'est toujours le côté gouvernemental qui en a été le principal initiateur et maître d'œuvre. Dans ce dernier cas c'est sous la pression des syndicats (notamment du syndicat « ZSSS ») qu'un Conseil économique et social a été finalement créé au printemps 1994. Les syndicats ayant fait de cette question la condition préalable à la

---

16. Raj M.Desai, Mitchell Orenstein, « Business Associations and the State in the Czech Republic », in *Emergo, Journal of Transforming Economies and Societies*, vol. 3, 2, 1996, pp. 29-41.
17. Sylvie Mouranche, « Une organisation patronale émergente. La Confédération des Employeurs Polonais (KPP) », in *La Revue de l'IRES*, 19, 1995, pp.111-130.

signature d'un accord général sur la politique des salaires (conclu en avril 1994) [18].

On souligne souvent que la mise en place d'institutions de dialogue social constitue une grande nouveauté dans le domaine des relations professionnelles, liée directement aux changements politiques intervenus en 1989 et que cela marque une importante rupture avec les pratiques propres au système communiste. Pourtant, c'est oublier que la première expérience de ce type est apparue en Hongrie encore sous le dernier gouvernement communiste. En décembre 1988, c'est à l'initiative de ce dernier que voit le jour une Commission Nationale Tripartite de Conciliation des Intérêts (CCI) avec la participation de la centrale des syndicats officiels (« SZOT ») et d'organisations d'employeurs existantes (notamment la chambre économique et la chambre artisanale) [19]. Le nouveau gouvernement conservateur de Jozef Antall, issu des élections de 1990 adoptera une position plus réservée sur la question. Ce n'est qu'à la suite du rôle joué par le CCI (appelé désormais conseil national de conciliation des intérêts et comprenant les représentants de sept organisations syndicales) au cours du conflit des chauffeurs de taxi d'octobre 1990 que la nouvelle institution réussira à se forger un minimum de légitimité sociale. Après quelques succès du CNC au cours des années 1992-1993, son rôle sera profondément remis en cause après l'échec des négociations sur un Pacte social global proposé par le nouveau gouvernement de Guyla Horn en 1994 [20].

La même chose est visible en Bulgarie, où les premiers succès de la négociations tripartite ont lieu sous le gouvernement communiste de Lukanov (novembre 1989-novembre 1990) avant la tenue des premières élections démocratiques (juin 1990). Un Accord général est signé au mois de mars 1990 entre l'ancien syndicat officiel reconverti (« CITUB »), l'« Union nationale des employeurs » et le gouvernement. Après quelques succès de la négociation tripartite au cours de l'année 1991, le nouveau gouvernement de Filip Dimitrov, (issu des élections de l'automne 1991 et soutenu par la coalition formé autour du parti démocratique libéral l'UFD), va décider de geler le fonctionnement des institutions tripartites. Cela conduira à une radicalisation des syndicats qui, au cours de l'année 1992, vont organiser plusieurs mouvements de grève. La réforme du Code de travail (intervenue le 1 janvier 1993), va obliger le gouvernement à constituer une Commission nationale de dialogue tripartite. Mais cette garantie juridique n'aura

---

18. Igir Luksic, *Social Partnership in Slovenia – How to Go Further ?*, Ljubljana, 1996 (communication présentée au cours de la 3e Conférence du Central European Political Science Associations à Bled, 22-23.11.1996).
19. Mihaly Csako, Agnes Simonyi, Andras Toth, *Hungary, in* Hans Moerel (ed), Labour Relations in Transition, Université de Nijmegen, 1994.
20. Csaba Mako, Agnes Simonyi, *Inheritance, Imitation and Genuine Solutions,* (Institution Building in Hungarian Labour Relations), *in* Europe-Asia Studies, vol. 49, 2, 1997, pp. 221-243.

pas finalement de véritables effets. Les négociations entre les partenaires sociaux seront irrégulières et directement influencées par le contexte politique du pays. Après les changements politiques intervenus en 1997, le nouveau climat a poussé les partenaires sociaux à signer une « Charte pour la coopération dans le domaine social » et un « Mémorandum sur les actions prioritaires » au début du mois d'octobre [21]. Le fait qu'une des tâches prioritaire concerne l'élaboration d'une nouvelle loi sur la création d'un Conseil économique et social montre à quel point les mesures antérieures étaient imparfaites et faiblement enracinées dans la réalité sociale.

Même en Tchécoslovaquie on peut se demander quelles ont été les motivations des partisans d'une rapide création d'institutions tripartites (un Conseil pour l'entente économique et sociale – RHSD, a été mise en place dès octobre 1990). Rappelons seulement que Vaclav Klaus (à l'époque ministre des Finances) y était ouvertement opposé tandis que les deux principaux partisans au sein du gouvernement d'une telle solution, le ministre du Travail Petr Miller et le Premier ministre Marian Calfa étaient d'anciens membres du Parti communiste tchécoslovaque [22]. Après la division de l'Etat tchécoslovaque et l'emprise croissante exercée par Vaclav Klaus sur la vie politique tchèque, la place de la Commission RHSD va diminuer. Son rôle dans la résolution des conflits sociaux ponctuels mais de plus en plus importants (cheminots, secteur hospitalier) sera finalement marginal. Le côté gouvernemental va accorder de moins en moins d'importance aux négociations nationales. Les accords annuels qui, au début des années 90, étaient régulièrement signés par l'ensemble des partenaires, ne seront même plus élaborés ni discutés.

Dans les trois situations évoquées plus haut l'objectif officiellement affiché pour justifier aux yeux de la population une mise en place rapide des institutions tripartites était le souci de maintenir la paix sociale, qui pouvait être mise à mal par la brutalité des réformes économiques projetées. Remarquons cependant qu'une telle opération avait aussi pour conséquence d'offrir une nouvelle légitimité aux anciens syndicats officiels « reconvertis » ainsi qu'aux nouvelles organisations des employeurs qui, comme nous l'avons vu, étaient souvent composées d'anciens directeurs et responsables communistes issus directement de la nomenclature. La création de ces nouvelles institutions a ainsi contribué, de façon paradoxale, à la survie et à l'adaptation au nouveau contexte d'organisations et de personnes directement engagées dans le fonctionnement de l'ancien système. De telles pratiques ont par ailleurs donné la possibilité à tous ces anciens acteurs d'acquérir une légitimité toute nouvelle. Grâce au fonctionnement dans les cadres d'institutions nouvelles (et considérées comme forcément démocratiques car inspirées par des solutions occidentales), les anciens fonctionnaires syn-

21. Podkrepa News, 3, 1997.
22. Mitchell Orenstein, *op.cit.* p. 181.

dicaux et les anciens membres de la nomenclature devenaient des personnalités tout à fait respectables.

L'institutionnalisation rapide dans le domaine des négociations tripartites réalisée encore par les derniers gouvernements communistes participe ainsi non seulement d'une dynamique de « transition » mais aussi d'une dynamique de recomposition et de repositionnement des forces issues de l'ancien système. Ce n'est seulement le signe d'une rupture mais aussi d'une certaine continuité. Il est cependant difficile de préjuger dans quelle mesure ces décisions, en fixant une situation en voie de changement rapide, ont pu effectivement bloquer le développement de nouvelles forces sociales. Il est cependant évident que la composition de toutes les commissions tripartites, fixée au début des années 90, ne correspond plus, dans la plupart des cas, à la nouvelle réalité sociale et organisationnelle. Pourtant, les acteurs qui y sont représentés ne sont point intéressés par un quelconque changement ou une sorte d'actualisation car ceci viendrait remettre en cause leur légitimité. On a vu même en Slovaquie, le mouvement syndical majoritaire « KOZ SR » faire pression sur le parlement pour que ce dernier adopte (en 1996) une nouvelle loi sur la représentativité, visant à exclure des négociations tripartites les nouvelles organisations syndicales alternatives.

L'argument de la « paix sociale », comme justification d'une rapide mise en place de telles institutions doit être cependant relativisée. Les premiers gouvernements polonais bien qu'il aient entrepris des réformes économiques radicales et socialement très coûteuses n'ont pas essayé de créer d'institutions tripartites. On peut l'expliquer par le fait que, forts du soutien de « Solidarnosc », ils n'en avaient pas vraiment besoin. La légitimité d'une réforme économique radicale avait en Pologne d'autres sources. C'est seulement au moment où le soutien de « Solidarnosc » a commencé à devenir plus problématique que le gouvernement s'est mis à envisager de telles solutions (en 1992). C'est toutefois bien un gouvernement composé de forces post-communistes, arrivé au pouvoir suite aux élections anticipées de l'automne 1993 qui prendra la décision formelle (à travers un décret du Conseil des ministres) d'instaurer une Commission tripartite (en février 1994). Pour les responsables du syndicat « Solidarnosc », auparavant hostiles à un tel projet (qui les obligeait en fait à siéger aux côtés de leur adversaire historique, l'ancien syndicat officiel « OPZZ »), c'était là une possibilité de réapparaître comme un acteur significatif sur la scène politique nationale. Rappelons, qu'à l'issue des élections déjà mentionnées, les syndicalistes de « Solidarnosc » s'étaient retrouvés en dehors du jeu politique parlementaire.

Au cours des années suivantes, la Commission polonaise va réussir progressivement à s'implanter et à se forger un minimum de légitimé (notamment dans le domaine des négociations salariales de la « sphère budgé-

taire ») [23] mais son rôle dans la résolution de nombreux conflits sociaux (soutenus souvent par « Solidarnosc » pour des raisons politiques) sera assez marginal.

Les structures de dialogue tripartite ont donc été mises en place, dans plusieurs pays, à l'initiative des forces politiques post-communistes. Faut-il y voir le signe d'une volonté délibérée de renforcer et de légitimer des acteurs issus et enracinés dans les structures de l'ancien système ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une attitude compréhensible pour des forces politiques qui se revendiquent ouvertement comme sociaux-démocrates ? Ou encore, cette attitude ne s'explique-t-elle pas par une représentation de l'Etat de type corporatiste, plus proche probablement des traditions auxquelles se réfèrent les post-communistes de la région ? Enfin, même si les véritables motivations restent inconnues ne faut-il pas se réjouir que des forces politiques décident de remplacer l'ancienne opposition formée au temps du communisme entre le « pouvoir » et la « société » par des formes de conflictualité plus rationnelles et plus facilement négociables ? Il est très difficile d'apporter une réponse définitive à toutes ces questions.

L'important est de souligner que l'introduction des nouvelle institutions tripartites s'est déroulée dans des contextes souvent très différents et qu'aux yeux de la population, ces processus participaient non pas d'une seule dynamique de la « transition » mais de plusieurs dynamiques parfois contradictoires. Certes l'effet « imitation de l'Occident » a pu jouer, surtout au début, un certain rôle pour garantir à ces institutions une certaine légitimité sociale. Il semblerait cependant qu'elle ne soit pas actuellement très importante et cela dans l'ensemble des pays de la région. Les éventuels accords conclus grâce à l'existence de ces institutions n'apparaissent que très rarement en première page des grands quotidiens nationaux et la nature des questions traitées apparaît souvent trop techniques.

Les stratégies gouvernementales dans ce domaine ne sont d'ailleurs pas cohérentes. Elles varient évidement en fonction du contexte politique [24]. L'analyse du contenu de la presse syndicale indique que ce n'est pas non plus, du point de vue des syndicalistes, un thème très important, bien qu'il est plus souvent abordé dans les publications des anciens syndicats « reconvertis ». Quand aux associations d'employeurs on les voit très rarement in-

---

23. *Cf.* Sylvie Mourchanche, « L'expérience du Tripartisme en Europe centrale (Hongrie, Pologne, République tchèque) », *Mémoire de DEA*, Université de Paris X, 1995.
24. Les gouvernements manifestent souvent une attitude ouvertement « instrumentale » vis-à-vis des institutions tripartites. Ainsi, le gouvernement slovaque de Vladimir Meciar avait accordé au printemps 1995 une grande « visibilité » à la signature d'un Accord Général au sein du Conseil tripartite slovaque (RHSD) uniquement pour courcircuiter le parlement et éviter un débat parlementaire qui devait finalement amener sa chute. *Cf.* Helena Wolekova, *Governmental Social Policy and the Social Situation of Slovakia's Inhabitants in 1995, in* Martin Butora & Peter Huncki (eds), Global Report on Slovakia, Bratislava, Sandor Marai Fundation, 1997, pp. 167-178.

tervenir sur cette question. Par définition hostiles aux organisations syndicales, elles gardent vis-à-vis des institutions tripartites une attitude pleine de réserve, considérant que celles-ci servent principalement à augmenter le poids et le pouvoir des syndicats.

Malgré toutes ces remarques, il faut reconnaître que les mécanismes de négociation s'imposent de plus en plus massivement dans la plupart des pays de la région. On observe une visible diminution des mouvements des grèves ou des manifestations violentes [25] mais il est difficile de dire dans quelle mesure est-ce une tendance qui peut se maintenir à plus long terme. Le changement de la situation politique ou la dégradation de la situation économique peut entraîner des conséquences sociales difficiles à prévoir.

Toutefois, les protestations n'ont plus le caractère sauvage, massif et ouvertement politique, comme cela a été souvent le cas au début des années 90 (bien que la dernière manifestation organisée en novembre 1997 par les syndicats tchèques oblige à nuancer ce type de propos). Les revendications possèdent un caractère plus concret et renvoient le plus souvent à des problèmes catégoriels ou régionaux. La perspective de réformes globales dans le domaine de la protection sociale et du système des retraites porte cependant le risque de voir réapparaître des formes de manifestation plus violentes et incontrôlées.

L'existence des structures de dialogue social a rendu possible la signature d'un certain nombre d'accords et de pactes sociaux. Citons parmi les plus connus le pacte social hongrois signé en 1992, l'accord du 6 mai 1993 entre le gouvernement roumain et plusieurs organisations syndicales, le Pacte du l'entreprise publique en Pologne en 1993. Dans d'autres pays, notamment en Slovaquie et en République tchèque s'est développée une pratique d'accords annuels. Pourtant la signature de tous ces accords se heurte à d'importantes barrières. Dans certains cas, les engagements du gouvernement ne peuvent pas être tenus en raison de l'instabilité des scènes politique. L'arrivée au pouvoir de nouvelles coalitions conduit à remettre en cause les conventions déjà signées. Citons comme exemple le cas du Pacte sur l'entreprise en Pologne qui, en raison de la chute du gouvernement de Mme Suchocka en 1993, n'a pas pu être appliqué intégralement.

Les cadres de la négociations tripartite ne servent pas dans la plupart des cas à régler des questions de fond. La plupart des accords concernent la politique des salaires (en particulier le niveau du salaire minimal). A plusieurs reprises, des réformes aux implications sociales importantes, ont été introduites par les gouvernements sans la moindre consultation des instances de dialogue social et parfois même contre l'avis des partenaires sociaux (comme par exemple la réforme du système des retraites en République

25. L'évolution du nombre des grèves en Pologne est de ce point de vue très significatif : 7 443 grèves en 1993 contre 429 en 1994, 42 en 1995 et seulement 18 en 1996.

tchèque). Bien que de telles agissements aient provoqué souvent des protestations sociales cela n'a pas pour autant changé ce type de pratique. La Pologne est finalement le seul pays de la région où la question de la privatisation (absolument centrale du point de vue des transformations en cours) a été abordée dans le cadre des négociations tripartite. Une des lois prévue par le Pacte sur l'entreprise (signé au printemps 1993) portait explicitement sur la participation des salariés à la définition du mode de privatisation des entreprises d'Etat. Signalons cependant que malgré la signature de cet accord, il a fallut attendre plus de trois ans pour que cette loi (largement remaniée) soit finalement adoptée par le Parlement (en été 1996).

5. Conclusions

A travers l'analyse des dynamiques qui ont présidé à la formation d'éléments d'un nouveau système des relations professionnelles nous avons pu constater l'extrême complexité des dynamiques en présence. La dynamique de la « transition » n'est finalement qu'une dynamique parmi beaucoup d'autres et son importance n'est d'ailleurs pas le même dans les différents pays. Elle reste visible principalement au niveau des discours des nouvelles élites politiques et c'est pourquoi elle a tendance à apparaître parfois comme une dynamique centrale. Une analyse critique de la réalité conduit cependant à reconnaître la présence d'autres dynamiques sous l'effet desquelles se constituent les nouvelles réalités sociales. Celles-ci se réfèrent moins à l'idée d'une rupture radicale. Au contraire, elles font intervenir de nombreux éléments qui traduisent la permanence de certaines structures et qui témoignent finalement de la présence d'éléments d'une sorte de continuité. Il s'agit notamment de ce que l'on pourrait appeler des dynamiques de « sortie » (où ce n'est pas le point d'arrivée du changement qui est défini et connu mais plutôt le point de départ), qui correspondent à des processus de recomposition, de repositionnement et de redéfinition d'éléments déjà existants.

Reconnaître la pluralité des dynamiques en présence et la diversité des combinaisons selon lesquelles elles peuvent se manifester conduit à relativiser l'idée d'une progressive mise en place d'un nouveau système dans le domaine des relations professionnelles dans l'ensemble des pays de l'Europe du Centre-Est. Soumis à l'action de ces dynamiques, le nouveau système n'apparaît plus comme un nouvel ordre plus ou moins homogène mais prend plutôt la forme d'un ensemble de régulations profondément fragmenté et éclaté, différent selon le pays et qui mélange des éléments anciens avec des éléments nouveaux. Son fonctionnement est différent non seulement selon le pays en question mais aussi selon le secteur de la vie socio-économique auquel on se réfère. Les institutions peuvent être les mêmes, mais les

règles du jeu et la nature des relations qui se créent entre les différents acteurs ne sont pas forcément identiques.

A travers l'analyse des éléments constitutifs d'un tel système nous avons constaté aussi la grande diversité des contextes nationaux. Les pays de l'Europe du Centre-Est avaient partagé au cours du dernier demi-siècle un même type d'expérience, l'expérience de vie dans les cadres d'un système de type soviétique. Pourtant, bien que les formes extérieurs de ce système pouvaient être les mêmes, cette expérience n'a pas été vécue partout et par tous de la même façon. Par ailleurs la façon dont le même système communiste a pu réinterpréter, « digérer », combattre ou s'accommoder des éléments appartenant au passé « pré-communiste » a été souvent très différente selon le pays [26] ce qui détermine automatiquement des modalités et des trajectoires différentes de « sortie » de ce système.

Aussi bien les dynamiques à travers lesquelles se sont constitués les différents acteurs que les solutions institutionnelles diffèrent beaucoup d'un pays à un autre. Derrière des solutions juridiques et institutionnelles effectivement parfois comparables se cachent en fait des réalités sociales et politiques de plus en plus différentes et toujours largement instables. Quant aux nouveaux acteurs, malgré d'importants changements et recompositions intervenus depuis 1989, ils restent toujours profondément hétérogènes tandis que les identités sociales auxquelles ils se réfèrent sont souvent floues et imprécises. Leurs stratégies (s'il est possible de parler de stratégies) dépendent plus souvent des considérations d'ordre politique que d'une prise en compte d'une réalité proprement sociale ou économique.

Dans chaque pays, autant les processus à travers lesquels se sont constitués les nouveaux acteurs que les dynamiques historiques et politiques qui ont débouché sur la mise en place de nouvelles régulations juridiques et de nouvelles institutions de dialogue social ont été finalement assez différents. La perception sociale de leur éventuel rôle apparaît aussi largement différenciée non seulement selon le pays mais aussi en fonction du contexte politique et économique général. Cela pose naturellement la question de la véritable légitimité sociale des éléments constitutifs d'un éventuel nouveau système de relations professionnelles.

Au début des années 90, avec l'effondrement de l'empire soviétique, la communauté internationale observant que « les citoyens d'Europe centrale et de l'Est s'efforcent d'établir leurs propres institutions de participation civile, contrôlées démocratiquement, dont les syndicats et les organisations d'employeurs sont les plus importantes » voulait croire qu'une « coopération bipartite et tripartite entre les organisations d'employeurs, les syndicats et les

---

26. Sur cette question nous renvoyons aux travaux de la sociologue polonaise Jadwiga Staniszkis. *Cf.* Jadwiga Staniszkis (s/red), *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji* (« A la recherche d'un paradigme de la transition »), *Warszawa*, ISP PAN, 1994.

gouvernements ; assortie d'une aide internationale efficacement coordonnée, est un élément essentiel d'une réforme réussie » [27]. Un programme PHARE visant à promouvoir le « dialogue social » dans les sociétés « en transition » a ainsi été mis en place à l'initiative de la Commission européenne, après consultation et en accord avec les gouvernements des pays concernés. Sa réalisation pratique, bien qu'elle ait effectivement permis la création et le développement d'institutions de dialogue social, a suscité cependant des appréciations contradictoires et pour le moins souvent ambiguës [28].

Les politiques visant à une institutionnalisation rapide d'un dialogue social, en l'absence (ou, comme nous l'avons montré, dans une situation de faiblesse, d'imprécision et d'extrême hétérogénéité) des acteurs sociaux ont provoqué, dans certains pays, le renforcement des réseaux, des groupes d'intérêts, des pratiques et des mécanismes propres au système communiste d'avant 1989, conduisant au passage à l'affaiblissement et à une éventuelle délégitimation de véritables nouveaux acteurs sociaux. Prévues initialement pour promouvoir les mécanismes démocratiques et pour renforcer le poids de la société civile, ces politiques ont eu parfois un effet totalement inverse. Certes, il faut reconnaître qu'elles ont contribué, dans certains cas, au maintien de la « paix sociale » rendant possible la mise en place de réformes économiques impopulaires mais le prix à payer pour cela peut se révéler dans l'avenir beaucoup plus élevé. L'absence ou la faiblesse des sociétés civiles et non seulement les retards économiques et les dysfonctionnements institutionnels constituent le principal handicap sur la voie d'une future intégration des pays d'Europe du Centre-Est à l'Union européenne.

C'est pourquoi, dès le milieu des années 90, on voit apparaître les premières critiques à l'encontre de telles politiques et de leurs conséquences imprévues. « Les mécanismes de consultation et de négociation tripartite qui existent dans certains pays de l'Europe occidentale sont le produit de processus historiques et économiques spécifiques et ne peuvent pas être simplement transférées en tant que telles dans des situations complètement différentes », rappelait à ce sujet Peter Seideneck de la Confédération européenne des syndicats [29] mettant en garde les partisans des politiques d'imitation institutionnelle et de « transfert » qui ne prennent pas suffisamment

---

27. Ces fragments sont tirés du texte « Conclusion de la réunion entre l'Organisation internationale des employeurs et la Confédération internationale des syndicats libres du 6 avril 1992 », cité d'après *L'employeur libre*, supplément au n° 2, 1992.

28. C'est ainsi qu'en Roumanie, une grande partie de cette aide a été consacrée au financement d'un secrétariat tripartite au niveau national sans que cela ait vraiment contribué au développement des relations professionnelles. *Cf.* Renate Langewiesche, « The PHARE Programme and the Social Dimension 1990-1995: an Overview », in *Transfer*, vol. 1, 3, 1995, pp. 411-425.

29. Peter Seideneck, *Trade Union Integration in Europe (Remarks on the ETUC's policy on Eastern Europe,* in Emilio Gabaglio, Reiner Hoffmann (eds), *European Trade Union Yearbook 1995*, Bruxelles, ETUI, 1996, p. 27.

en compte les dynamiques internes propres à l'après-communisme et qui, comme nous avons essayé de le montrer, se développent de façon différente selon le pays. Pourtant, en l'absence d'autres alternatives sérieuses, il se prononçait finalement pour le maintien de telles politiques en ajoutant seulement que les sociétés de l'Europe de l'est ont aujourd'hui beaucoup plus besoin de praticiens capables de représenter et d'exprimer les intérêts des différents acteurs sociaux que d'experts ou de consultants étrangers supposés neutres et soucieux avant tout de « vendre » et de justifier leur modèle théorique.

Le rapide panorama que nous avons esquissé de la situation dans le domaine social dans les anciens pays communistes de l'Europe du Centre-Est confirme l'idée qu'au delà d'une impression de voir s'installer les éléments d'un nouvel ordre, on assiste toujours à d'importants mouvements de recomposition et de redéfinition. Les dynamiques de changement restent toujours prédominantes et se sont elles qui déterminent l'analyse des réalités propres à l'après-communisme. Pour beaucoup d'observateurs extérieurs, qui avaient espéré qu'un ordre nouveau allait rapidement se constituer, la réalité toujours instable de ces pays laisse penser de plus en plus à des situations de chaos généralisé. C'est aussi la perspective de certains acteurs présents dans ces pays et qui ont de plus en plus de mal à construire des représentations rationnelles et structurées de la réalité dans laquelle ils vivent.

Ces image de désordre et de chaos doivent être combattues et surmontées car elles portent avec elles le danger de voir apparaître des idéologies et des projets politiques d'inspiration ouvertement autoritaire. Derrière les apparences du désordre il est urgent de distinguer les différentes dynamiques en présence. Certaines d'entre-elles ont leurs racines dans le passé communiste d'avant 1989. D'autres sont communes à l'ensemble du monde participant d'un mouvement de globalisation des réseaux et des échanges économiques. D'autres enfin, plus spécifiques, renvoient à un passé plus lointain. C'est ainsi que la faiblesse des sociétés civiles ne s'explique pas seulement par le présence dans ces pays, pendant près d'un demi-siècle, de régimes politiques d'inspiration totalitaire (qui auraient détruit les sociétés civiles) mais aussi par le simple fait que la plupart d'entres-eux possédaient dans ce domaine des traditions relativement pauvres au moment de l'arrivée de l'Armée rouge. Rappelons seulement que la majorité de ces pays (la Bohème mise à part) étaient, au moment de l'avènement des pouvoirs communistes, des sociétés profondément traditionnelles, avec des structures et des mentalités propres aux sociétés agraires. Pour comprendre les dynamiques à travers lesquelles se reconstruisent aujourd'hui (ou ne se reconstruisent pas) les acteurs d'une nouvelle société civile il convient d'adopter une perspective non seulement sociologique mais aussi plus ouvertement historique. Les acteurs qui participent à la production des réalités du post-communisme ne peuvent être compris qu'à travers une analyse qui s'efforce de prendre en

compte des perspectives historiques bien plus longues que celles qui étaient au départ associées à l'idée de la « transition systémique ». C'est seulement à partir d'une telle démarche qu'il sera possible d'inventer et de proposer des politiques d'aide et de soutien susceptibles de structurer d'une manière démocratique les réalités du post-communisme.

La grande rupture symbolisée par la chute du Mur de Berlin doit être relativisée. Certes, les peuples de l'Europe du Centre-Est, fortement éprouvés par des histoires nationales souvent tragiques, aspirent aujourd'hui avant tout à « transiter » le plus rapidement possible vers une sorte de nouvelle « normalité ». Sur cette route, ils sont parfois tenté d'oublier leur propre histoire, aussi bien celle des dernières cinquante années que celle, beaucoup plus lointaine. L'arrivée massive des produits d'une culture mondiale de la consommation, homogène et non-réflexive favorise largement de telles attitudes. Ne croyons cependant pas que cela soit souhaitable. L'intégration au sein d'une Europe communautaire (qui correspond à un projet politique plus ambitieux qu'un simple libre-marché régional) ne peut pas se faire uniquement à partir de dynamiques externes, de dynamiques d'adaptation passive et d'imitation. Une réelle intégration doit s'appuyer aussi sur des dynamiques internes à ces sociétés, portées par des acteurs concrets, en essayant éventuellement de les susciter, de les renforcer et des les orienter dans la direction souhaitée. Il est évident que cela nécessite une meilleure connaissance de ces dernières, ce qui passe en premier lieu par l'abandon (ou en tout cas par la critique) des schémas d'analyse véhiculés par l'idée de l'après-communisme comme « transition ».

Dans le domaine des relations professionnelles, cela suppose en particulier une analyse plus fine des diverses figures des recompositions en cours [30]. Nous avons vu que la nature et les stratégies des nouveaux acteurs sociaux ne peuvent être compris qu'à travers une mise en relation avec le passé communiste et avec le type de rupture (tant politique que symbolique) intervenue en 1989-1990. Ce sont en fin de compte des acteurs qui se réfèrent à des identités profondément enracinés soit directement dans le passé communiste, soit dans la mémoire de l'opposition au système de type soviétique. La nouvelle réalité est trop instable et trop déstructurée pour offrir des identités sociales nouvelles toutes faites. Tous ces acteurs ont non seulement du mal à se définir aujourd'hui mais aussi à se projeter dans l'avenir, à se définir en référence à des projets et des enjeux. Cette situation est d'autant plus dramatique que l'après-communisme n'apparaît plus comme une période limitée dans le temps mais comme l'entrée dans un univers du mouvement et de l'incertain.

---

30. Comme exemple d'une telle demarche voir notamment François Bafoil, *Règles et conflits sociaux en Allemagne et en Pologne post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

L'ouverture prochaine des négociations sur une future adhésion à l'Union européenne de certains anciens pays communistes, constitue pour eux autant une opportunité qu'un grand danger. Essayer de limiter les processus de rapprochement à des mécanismes d'adaptation et de « mise à niveau », bien que certainement plus facile d'un point de vue organisationnel, crée en même temps des risques qu'il nous faut à tout prix essayer d'éviter ou du moins de limiter. Il peut s'avérer que les nouveaux cadres institutionnels et juridiques mis en place correspondent finalement très peu aux réalités sociales qui existent dans ces pays et aux consciences sur lesquelles s'appuient les acteurs.

C'est pourquoi, les négociations doivent tenir compte de l'ensemble des dynamiques en présence et de leur grande diversité. Il ne faut pas oublier que ce qui distingue ces pays par rapport à une « norme » européenne ne tient pas seulement à leur passé communiste commun mais aussi à des passés historiques très spécifiques, propres à des pays arriérés et périphériques, n'ayant pas nécessairement la même expérience historique derrière eux.

C'est bien la procédure de l'adhésion qui peut aider au renforcement des acteurs existants (Etats, syndicats et associations d'employeurs) et à une meilleure formulation de leurs identités respectives. Les négociations peuvent contribuer aussi à préciser les intérêts des différents acteurs, pour l'instant parfois difficiles à définir. Mais il faut pour cela que tous les acteurs évoqués soient considérés comme des partenaires sérieux et valables des futures négociations.