



LE SYNDICALISME ET SES ÉVOLUTIONS DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Djamila MONES

Sébastien DUPUCH

FO Secteur Europe/international

DÉCEMBRE 2012

Etude réalisée dans le cadre de la convention d'études passée avec
l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)

Le syndicalisme et ses évolutions dans les Pays d'Europe centrale et orientale

Décembre 2012

Djamila MONES
Sébastien DUPUCH

Confédération Force ouvrière
Secteur Europe-international

Synthèse

Vingt ans après la chute des régimes communistes, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont connu une transition souvent très dure, passant d'un système d'économie planifiée à celui d'une économie de marché. Ce processus a demandé de grands sacrifices de la part des travailleurs, confrontés à la violence d'une libéralisation accélérée sur le modèle de la « thérapie de choc », lancée par Leszek Balcerowicz, ministre des finances du premier gouvernement de la Pologne post-communiste en 1989. Dans le même temps s'est engagée une recomposition importante du paysage syndical, entre lutte pour l'héritage historique et émergence de nouvelles organisations.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le travail conduit ici a entendu contribuer à la compréhension de l'évolution et au positionnement des mouvements syndicaux en Europe centrale et orientale, depuis la fin des années 1980 à nos jours. L'étude porte sur les ex-pays satellites de l'URSS aujourd'hui Etats membres de l'Union Européenne et s'interroge sur la mutation des organisations syndicales des PECO face à la montée du libéralisme, à leur positionnement face aux évolutions imposées par le passage à une économie de marché (1989-1990) puis par l'entrée dans l'Union Européenne (2004-2007).

En recourant à des supports d'études divers (sondages, lectures de données économiques, analyse de textes juridiques...), l'étude dresse en premier lieu une vue d'ensemble des organisations syndicales dans les PECO. Il apparaît que le changement de paradigme pouvait se diviser en deux « périodes », la première est marquée par l'ouverture à l'économie de marché doublée de la construction d'un Etat légitime et d'un dialogue social renouvelé ; la seconde par la transposition de l'acquis communautaire dans les années 2000. Une troisième période s'ouvre avec le déclenchement de la crise de 2008.

Ainsi, depuis 20 ans, l'ensemble des PECO est marqué par plusieurs éléments clés : d'abord la mise en place de nouvelles institutions démocratiques (Républiques parlementaires bicamérales pour la plupart) puis de nombreuses alternances entre socialistes et partis de centre-droit voire des formations plus autoritaires (d'Orban en Hongrie à Ponta en Roumanie). Ensuite ces pays sont traversés par des crises, démographique d'abord (fuite des jeunes et vieillissement de la population, qui ont suscité un lourd déficit de main d'œuvre) ; économique ensuite (par vagues et en écho aux revers financiers des « gros » Etats membres de l'Union Européenne) ; sociales enfin (faiblesse des taux d'emploi, économie informelle grandissante, forts écarts régionaux).

En termes de droit du travail à proprement parler, l'Etat a, dans les PECO, toujours joué un rôle pivot : soit qu'il s'accapare la législation sociale, soit qu'il s'en remette aux partenaires sociaux... au sein d'institutions tripartites, relativement fréquentes. L'activité négociée au niveau sectoriel est marquée par un niveau très bas, aggravée par l'absence d'effet *erga omnes* des accords conclus. L'une des conséquences en est la difficile harmonisation des droits sociaux, notamment en termes salariaux : les écarts sont abyssaux, que ce soit géographiquement ou sectoriellement. Les conditions de travail suivent cette tendance : les cadences de travail sont très soutenues : la durée du travail varie par exemple d'un bon mois et demi de travail par an entre les Pays Bas et la Lettonie ! Enfin, les questions de sécurité comme le paiement des heures supplémentaires ou la stabilisation des contrats de travail, sont bien souvent reléguées au second plan.

La mise en perspective historique de l'évolution syndicale dans les PECO – de l'émergence de syndicats libres des années 1980 en Pologne, en Tchécoslovaquie ou en Hongrie, à la consolidation de ces organisations dans les années 1990s - a révélé plusieurs choses. Pour renaître de leurs

condres, les organisations syndicales devaient dans une transition passer de la participation à l'appareil communiste à un dialogue social libéré – dans lequel il leur restait à asseoir leur légitimité. Il fallait pour cela se démarquer des politiques de l'ère soviétique, mais aussi lutter pour le patrimoine historique dont la détention était essentielle pour disposer des outillages syndicaux. La syndicalisation est dans le même temps, aux plus bas niveaux de son histoire, ce qui a nécessité, et nécessite encore des politiques fortes d'intégration de pans entiers du salariat restés à l'écart du fait syndical.

Dans le même temps, les Etats se sont désengagés de manière subite de tous les services sociaux assumés par l'ancien système ; l'économie accusait le coup (coût ?) de la libéralisation en voyant émerger une pauvreté et un chômage alors invisible. Les crises diverses n'ont fait qu'aggraver l'enfoncement dans une précarité et une faiblesse des droits sociaux (que la transposition de l'acquis communautaire ou le mille feuille législatif, théoriquement très correct, ne pouvaient supplanter en fait). Ces défis obligeaient les syndicats à agir et donc, au préalable à exister.

Si des caractéristiques communes peuvent ainsi être dressées, les PECO doivent également bien être distingués les uns des autres. La Pologne est marquée par un syndicalisme plus « politique » et lié à la sphère religieuse, la Hongrie et la Roumanie sont caractérisées par un pluralisme éclaté en une myriade d'organisations. C'est pourquoi la **seconde partie se propose d'établir une classification du fonctionnement et du rôle des organisations syndicales dans les PECO.**

Il serait vain de vouloir dégager un schéma « type » que l'on calquerait d'un pays à l'autre. L'élaboration de cette typologie organisationnelle des syndicats dans les PECO a permis de distinguer plusieurs configurations syndicales. La première peut être caractérisée par un monopole d'un syndicat, que grèvent (plus ou moins dangereusement) des constellations rivales. C'est le cas en Estonie et en Lettonie, ainsi qu'en Slovénie et en Slovaquie. La seconde est dominée par un pluralisme que l'on dira « politisé », comme en Pologne (avec Solidarnosc comme modèle-type) ou en Bulgarie. Une troisième configuration peut être marquée par un pluralisme plus diffus, multiforme et peu propice à des coalitions : c'est le pluralisme que l'on dira « éclaté », que l'on retrouve en Roumanie et en Hongrie.

Notre troisième partie se propose de mieux comprendre le dialogue social et la couverture conventionnelle dans les PECO. Ici encore, il faut repartir de l'ère soviétique lorsque la représentation des travailleurs était une logique inhérente – quoique falsifiée – du statut du travailleur. Il y avait bien un syndicat sur le lieu de travail ; mais il n'était que la courroie de transmission d'un pouvoir hors du travail, ascendant. Après la chute des régimes communistes, inventer un système de représentation viable supposait de faire le deuil du système ancien. Au final, trois logiques se sont affrontées dans les PECO, à l'aune de l'émergence d'un comité d'entreprise – Union Européenne oblige – dans les entreprises. Dans un premier cas, il y a eu coexistence pacifique entre le syndicat et le comité d'entreprise. Dans le second, plus courant, le syndicat a largement prédominé puisque considérant (à juste titre parfois) que le CE lui faisait de l'ombre dans son rôle de représentation des travailleurs. Dans le dernier cas, le monopole syndical, bien réel, a été plus ou moins grignoté par un CE qui entend lui aussi représenter les intérêts des travailleurs.

Ces divergences n'ont pas nécessairement impacté l'état de la couverture conventionnelle, qui conserve toujours, peu ou prou, les mêmes couleurs : la pyramide conventionnelle fait beau jeu à la négociation « de proximité » c'est à dire à l'échelon entreprise. A rebours, le secteur ou la branche est totalement délaissé, quelque soit le pays étudié et en dépit des politiques conduites en faveur d'une extension des négociations à ce niveau. La négociation nationale, enfin, se retrouve dans un étai entre un Etat aux vellétés centralisatrices importantes, mais qui rechigne à asseoir la légitimité de la législation sociale sur des consultations de pure forme. Bref, c'est dans l'entreprise qu'une négociation, parcellaire et donc sans politique d'envergure véritable, opère.

Au vu de ce tableau, il nous a semblé cohérent de nous pencher sur les dynamiques et défis auxquels les PECO font aujourd'hui face. **Ces défis sont l'objet de la quatrième partie.** Multiples, ils balancent entre montée de l'autoritarisme et « eurovolontarisme » (notamment hongrois et polonais), libéralisme très fort mais montée des inégalités dans une crise généralisée de la zone euro. Comment dans ce contexte dynamiser le syndicalisme des pays d'Europe centrale et orientale ? Les défis majeurs portent d'abord sur le « noyau dur » du syndicalisme (expertise réelle, développement des ressources propres, syndicalisation de populations en manque de représentation), ensuite sur ses actions : tentatives de coalitions et de fusions, lancement d'actions collectives d'envergure, au-delà de la grève « de la dernière chance ». Enfin, les organisations syndicales sont soumises aux défis de leur indépendance, des liens parfois étroits avec certains partis politiques, dont l'implication peut aller à l'encontre des droits des travailleurs. La légitimation des syndicats des PECO reste à achever. Il s'agit notamment de consolider leur rôle et devenir, enfin les véritables acteurs d'une démocratie sociale encore en construction.



Lech Wałęsa, président-fondateur du mouvement syndical polonais Solidarnosc

Sommaire

Synthèse.....	5
Sommaire.....	9
Introduction.....	11
Partie I : Syndicats dans les « PECO » :.....	13
Du monolithisme soviétique à la libéralisation européenne.....	13
I. Histoire et bouleversement syndicaux.....	13
A. Les syndicats historiques et la situation pendant le régime communiste.....	13
B. Naissance des nouveaux centres syndicaux (années 80).....	14
C. Le terrain syndical des années 1990 et 2000.....	14
II. Nouveaux PECO et phénomènes clés qui transcendent le paysage syndical.....	16
A. Nouvel habit constitutionnel et fragilités socio-économiques des PECO.....	16
7. Fin des conglomérats et développement du secteur tertiaire.....	21
B. Phénomènes innervant les relations de travail.....	22
Conclusion.....	26
Partie II. Des syndicalismes en Europe de l'Est : typologie organisationnelle.....	27
I. Monopole syndical et constellations rivales.....	27
A. République Tchèque.....	27
B. Estonie.....	28
C. Lettonie.....	29
D. Slovénie.....	29
E. Slovaquie.....	30
Conclusion.....	30
II. Pluralisme politisé ou « tripolarisme ».....	31
A. Pologne.....	31
B. Lituanie.....	32
C. Bulgarie.....	32
III. Pluralisme pur.....	33
A. Hongrie.....	34
C. Roumanie.....	34
Conclusion.....	35
Annexe à la partie II.....	36
Les Confédérations syndicales nationales d'Europe centrale et orientale membres de la CES/ETUC.....	36
Partie III. Dialogue social et couverture conventionnelle.....	37
A. Représentation des travailleurs.....	37
A. Coexistence du syndicat et du Comité d'entreprise.....	38
B. Prédominance des syndicats.....	43
C. Un monopole syndical à géométrie variable.....	44
Conclusion.....	45
II. Négociation collective et couverture conventionnelle.....	46
A. Négociation collective : l'inversion de la pyramide des normes.....	47
1. la négociation d'entreprise majoritaire.....	48
2. la négociation sectorielle délaissée.....	51
3. la négociation nationale : entre velléités centralisatrices et consultation simple.....	54
II. Une couverture conventionnelle à tisser.....	57
Partie IV. Défis contemporains.....	61
I. Construire un environnement syndical viable.....	61
A. Dépasser le dialogue social « consultatif ».....	61
B. Tisser une couverture conventionnelle totale.....	63
C. Construire des droits au travail efficaces.....	63

D. Lutter contre la régression de la démocratie et l'hostilité syndicale.....	64
II. Dynamiser les syndicats.....	66
A. Renforcer les financements et recourir à l'expertise.....	66
B. Syndicaliser et s'implanter dans les nouveaux pans de l'économie.....	67
C. Une tendance aux fusions syndicales.....	70
D. Agir par l'action collective, conquérir de nouveaux bastions de négociation.....	71
III. Chantiers et perspectives syndicales.....	72
Annexes.....	79
Bibliographie.....	80

Introduction

Vingt ans après la chute des régimes communistes, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont connu une transition souvent très dure, depuis un système d'économie planifiée à celui d'une économie de marché. Ce processus a demandé de grands sacrifices de la part des travailleurs, confronté à la violence d'une libéralisation accélérée – on se souvient de la « thérapie de choc », lancée par Leszek Balcerowicz, ministre des finances du premier gouvernement de la Pologne post-communiste en 1989. Dans le même temps s'est engagée une recomposition importante du paysage syndical, à travers un processus marqué par la refonte des organisations syndicales existantes, autour de la délicate question de l'héritage politique et patrimonial de l'ère communiste, et l'émergence de nouvelles centrales. Parallèlement au processus de démocratisation, commun à l'ensemble de ces pays, les évolutions du syndicalisme ont été assez divergentes.

Ce travail entend contribuer à la compréhension de l'évolution et au positionnement des mouvements syndicaux en Europe centrale et orientale depuis la fin des années 1980 à nos jours. Plusieurs questions feront l'objet de notre attention. Comment les syndicats des PECO ont amorcé leur mutation vers le libéralisme, et à quels défis nouveaux sont-ils confrontés ? Comment le syndicalisme s'est-il intégré aux modernisations imposées par le passage à une économie de marché (1989-1990) puis par l'entrée dans l'Union Européenne (2004-2007) ?

Après une vue d'ensemble des organisations syndicales dans ces différents pays sortis du communisme en 1989, il s'agit d'analyser leur positionnement et leur structures, d'identifier des traits communs émanant des différentes expériences et évolutions qu'elles ont pu traverser. Le changement de paradigme, la modernisation et l'adaptation à la libre concurrence de ces structures concentreront notre intérêt. En creux seront esquissés les rapports au « modèle social européen », entendu comme l'ensemble des normes et pratiques destinées à promouvoir une politique sociale complète et volontariste au sein de l'UE (droits minimaux, protection sociale universelle, etc.). Car s'interroger sur les syndicats dans les derniers pays entrants, c'est aussi s'interroger sur la viabilité du système de dialogue social européen.

On pourra en effet dégager deux vagues qui ont déferlé sur les PECO: la première à la sortie du carcan soviétique dans les années 1990, imposant l'adaptation à une économie de marché ouverte sur la mondialisation (marquée par des privatisations massives, des plans sociaux...) et la construction d'un État légitime doublé d'un dialogue social permettant la négociation des nouvelles conditions de travail et de rémunération. A cela s'est ajouté une décennie plus tard, l'obligation de transposition de l'acquis communautaire, en prévision de leur entrée dans l'UE. « *Le processus d'européanisation n'a pas débouché sur un simple transfert institutionnel d'Ouest en Est, mais bien sur une pluralité d'apprentissages de la part des acteurs centraux et locaux* » (François Bafail).

On tentera donc de dégager des lignes de force communes, tout en gardant en tête que chaque pays conserve ses spécificités. « Ils sont certes liés par une histoire récente comparable, mais leur transformation et leur adaptation à la nouvelle réalité s'est faite de façons bien différentes » (Heribert Kohl).

Un corpus d'information modeste et dispersé existait déjà en anglais (notamment pour la Slovénie, la Bulgarie et la Hongrie), mais en français, très peu d'informations étaient disponibles. L'étude vise à combler ce manque et à apporter des informations approfondies sur un nombre de pays qui n'a pas fait l'objet d'analyses jusqu'ici, notamment les pays baltes.

Ce travail ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à une quelconque prise de position sur les positions

que les syndicats ont exprimées dans les différents débats nationaux ou internationaux – même si la subjectivité caractérise nécessairement tout travail de recherche, ne serait-ce que par les points qu'il décide de soumettre à l'œil du lecteur. L'étude entend dresser le portrait le plus fidèle et synthétique possible de la situation du syndicalisme dans les pays d'Europe de l'Est, derniers entrants dans l'Union Européenne et donc partenaires à la négociation communautaire. C'est une vue d'ensemble qui se destine à informer globalement et utilement sur les syndicats dans 11 pays.

Que désigne-t-on par le vocable « PECO » ? Fréquemment utilisée, la formule comprend les pays européens dont la majeure partie du territoire s'étend à l'est du 15^e degré de longitude Est. On exclut donc la Suède, la Grèce, la Finlande, Chypre et Malte, pour en réserver l'appellation aux anciens pays du bloc de l'Est et aux Etats européens issus de la dislocation de l'Union soviétique. Les contours de la notion sont sujets à controverses : les « PECO » ne sont liés par aucune structure politique ou monétaire, aucune culture unique, et l'on vient d'en décrire la variabilité géographique. Le seul point commun qui réunisse l'ensemble de ces Etats est leur passage à l'économie de marché, en 1989-90, à la chute du régime soviétique. Mais attention, tous les ex-pays satellites de l'URSS ne sont pas nécessairement des « PECO » (ainsi du Vietnam, de la Mongolie...).

On ne s'intéressera donc dans cette étude qu'aux « PECO » intégrés à l'Union Européenne : la Bulgarie, la République Tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, la Roumanie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie. Nous avons volontairement exclu la Croatie de cette analyse, puisque son adhésion ne sera formalisée qu'en 2013. Sont ainsi également hors du champ de notre perspective l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie (PECO mais non communautaires), et les 4 anciennes républiques soviétiques : Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Russie.

Voilà qualifiés les États qui feront l'objet de notre attention. Assez logiquement, nous nous intéresserons à la période couvrant les deux dernières décennies – soit depuis la chute du régime soviétique, qui a imposé la transition vers l'économie de marché libérale. C'est ce contexte qui permettra de comprendre, comment se sont construits et fonctionnent les syndicats en Europe centrale et orientale.

Notre plan se divisera en 3 temps : le syndicalisme dans les PECO : du monolithisme soviétique à la libéralisation européenne (I), mise en perspective historique de l'évolution syndicale de cette région ; une typologie organisationnelle des syndicats des PECO (II) vouée à être la plus synthétique et claire possible ; le dialogue social et la couverture conventionnelle dans les PECO (III) ; les dynamiques et défis contemporains des syndicats des PECO (IV).

Partie I : Syndicats dans les « PECO » :

Du monolithisme soviétique à la libéralisation européenne

Ressusciter. C'est ce que les syndicats ont dû faire après l'écroulement du modèle soviétique. Au cours des décennies précédentes, ils avaient été intégrés à l'appareil communiste d'Etat, ce qui conférait à l'organisation unique de chaque pays un monopole unique et des prérogatives non remises en cause. Dans le contexte nouveau né de la transition vers la démocratie, il fallait retrouver une légitimité en tant que représentant des travailleurs, retrouver leur rôle premier, celui de *dire* au nom d'un groupe (d'une manière ascendante), plutôt que dire au nom de décideurs (de manière descendante). C'est ce qui nous intéressera dans cette première partie, où nous évoquerons l'Histoire et les bouleversements syndicaux (I), et les phénomènes du monde du travail qui innervent aujourd'hui l'action syndicale (II).

I. Histoire et bouleversement syndicaux

A. Les syndicats historiques et la situation pendant le régime communiste

De la mise en satellite des pays d'Europe de l'Est à l'effondrement du système en 1989, les syndicats ont occupé le statut de courroies de transmission des gouvernements. Parfaitement intégrés au système politique, ils étaient les instruments de l'intégration des travailleurs à un système économique planifié. Malgré leur rhétorique officielle de défense des intérêts des travailleurs, leur fonction était de veiller à l'élaboration du Plan et à la bonne exécution des instructions du Parti.

Contrepartie nécessaire, les centrales syndicales disposaient de moyens importants pour la gestion de services sociaux, de centres de vacances, de versements de prestations sociales (crèches, congés maternité...) etc. C'était parfois des magasins à prix réduit qui ouvraient leurs portes pour les seuls salariés de l'entreprise, sur le modèle du « Familistère ». Tous les aspects sociaux de la vie au travail (donc l'entrée de la vie privée *gérée* au travail) étaient le fait du syndicat. Comme Petia Koleva l'explique dans « *Nouvelles Europes, trajectoires et enjeux économiques* », la responsabilité sociale des entreprises dans le système socialiste était hypertrophiée en faveur des employés. Elles étaient, avec les entreprises, « prestataires du lien social local » (François Bafoil), élément essentiel du contrôle de la force de travail et membre à part entière de la direction.

Les salariés pour leur part étaient tenus à une obligation d'adhésion. « *Durant l'époque soviétique, rappelle Régina Rekesiene, membre de l'ancienne CMT (Confédération Mondiale du Travail) aujourd'hui intégrée à la CSI (Confédération Syndicale Internationale), tout le monde était membre d'un syndicat, d'office, mais sans y avoir réellement une activité* ». La section syndicale était obligatoire dans pratiquement toutes les entreprises – et rassemblait la masse indifférenciée des

employés. Il y avait « confusion des rôles » puisque les syndicats étaient de simples relais de la parole étatique, l'État étant lui le seul employeur.

Officiellement, les négociations débouchaient sur des conventions collectives, mais ce n'était pas là le résultat d'une action collective autonome prise sur l'initiative commune de partenaires sociaux indépendants. Les syndicats de branche étaient centralisés dans les structures monolithiques des confédérations nationales, sous la tutelle des partis au pouvoir. Les dirigeants syndicaux étaient nommés par les organes politiques centraux auxquels ils devaient rendre des comptes.

En réalité, les syndicats dans le sens européen occidental du terme n'existaient pas. Limités et étroitement contrôlés, ils n'occupaient pas du tout le rôle de partenaires à la négociation.

B. Naissance des nouveaux centres syndicaux (années 80)

Heribert Kohl rappelle que ces syndicats sont passés du statut d' « agents d'exécution sur le terrain de l'entreprise », concentrés sur la gestion des besoins sociaux non directement liés à l'activité professionnelle (vacances, logement), ne jouant qu'un rôle de *consultation légitimante* dans la fixation de normes du travail par l'État, à un rôle de défenseur de la sécurité de l'emploi. En pratique, les syndicats n'étaient consultés qu'en aval – et non en amont des décisions gouvernementales. Leur accord légitimait, labellisait l'action politique.

Les syndicats ont réussi à s'imposer, petit à petit et dans certains pays seulement, dans le processus décisionnel. Les premières manifestations contre le pouvoir communiste éclatent, notamment en Pologne sous l'égide de Solidarnosc. Dès les années 1980, les trois principaux acteurs de la scène politique polonaise (Parti communiste, Solidarnosc, Église catholique) nouent des relations qui débouchent sur la Table Ronde de 1989 et un consensus sur l'instauration d'une économie où la place des mécanismes marchands serait dominante.

En Hongrie en 1988 est fondé le Syndicat démocratique des travailleurs scientifiques, suivie de celle de la Ligue démocratique des syndicats de Hongrie. La même année est mise en place la Commission de conciliation des intérêts (CCI), chargée de l'élaboration et de la signature de compromis sur les questions salariales, qui marque le lancement d'une période de dialogue social, s'inscrivant dans une logique de réforme graduelle et négociée avec les partenaires sociaux.

En Tchécoslovaquie, l'opposition au régime communiste s'est matérialisée par les actions des signataires de la Charte 77, sous le leadership de Vaclav Havel. En décembre 1989, une association de comités de grève se crée pour rassembler des dirigeants syndicaux dans la préparation d'une grève générale.

Au final, ce mouvement a constitué un catalyseur important pour les autres pays et « *dès lors qu'il est devenu évident que le processus enclenché était irréversible, il s'est considérablement accéléré* » (XVIIe Congrès de Force Ouvrière, 1992). Réformes économiques expérimentées avant la chute du mur (« Réforme des 3 S » en Pologne dès 1982) ou révoltes sociales ont contribué à l'érosion du système ancien et préparé le terrain d'une transformation ordonnée. Elles ont démontré que des changements au sommet pouvaient conduire à l'introduction de réformes structurelles.

C. Le terrain syndical des années 1990 et 2000

Discrédités à la chute du régime communiste, les syndicats ont dû retrouver une légitimité à agir et représenter les travailleurs. La mise en place de syndicats « à l'occidentale » a, en fait, fait écho à la création d'États nationaux souverains dotés d'institutions stables. A partir du moment où le mur

entre monde soviétique et démocratique s'est écroulé, c'est tout le système politique dans les PECO qui a dû se panser et se repenser. D'un point de vue étatique, le volontarisme politique en matière économique s'est doublé d'un désengagement marqué en matière sociale. Les anciennes organisations syndicales monolithiques se sont dissoutes, parfois muées en une ou plusieurs nouvelles confédérations qui se voulaient garantes du pluralisme démocratique. Bref, il fallait passer d'un syndicalisme de gestion à un syndicalisme de revendication.

Là où le virage a été amorcé très tôt avec la création de nouveaux syndicats – comme en Pologne, en Hongrie, en Slovénie ou en Lituanie – les aspects politiques et idéologiques ont été prédominants dans les débats sur la réorganisation politique du pays, avec pour conséquence toute une série de nouvelles organisations créées jusqu'au milieu des années 90 et même parfois plus récemment encore.

Autre ligne de fracture : la question du partage du patrimoine des anciens syndicats, tant matériel qu'idéologique. Epineux problème, il n'a réussi à se résorber relativement simplement qu'en Hongrie, où les résultats des premières élections aux conseils d'entreprises en 1992 ont également décidé du mode de partage. Le plus généralement, la lutte fratricide qui s'est engagée entre syndicats leur a été défavorable (voir à ce sujet Partie II, I.).

Les salariés ont marqué une hostilité franche aux centrales syndicales. « *L'individualisation joue comme un réflexe à la pensée collective antérieure* » rapportait Peter Seideneck (CES), propos confirmés par une affiliée à l'ex-CISL, Anna Oulatar : « *le communisme n'a pas créé de réelle collectivité. Avec le démantèlement des partis uniques, le principal problème devient l'individualisation* ».

La première raison et la plus évidente est le lien que font les citoyens entre les syndicats et l'ancien régime communiste. Plus fortement encore, pour Vaclav Klaus, Premier Ministre de la République tchèque, les syndicats de salariés et les organisations d'employeurs faisaient figure de « résidus du socialisme ». A l'époque, les syndicats indépendants y étaient interdits (comme vu *supra*). Plus encore, les centrales syndicales ont peiné et peinent encore à défendre de manière effective les intérêts des salariés, n'ayant pas la formation ou les moyens juridico-économiques nécessaires pour faire barrage à des plans sociaux de grande ampleur (ainsi de la baisse foudroyante des commandes dans les secteurs automobiles en Roumanie). Enfin, une dernière difficulté viendrait de cette conception prédominante d'un « syndicalisme de services » où l'attachement réside dans des avantages extra-salariaux, que les confédérations ne sont plus, aujourd'hui, en mesure d'offrir.

Au final, tous les syndicats ne sont pas allés aussi loin les uns que les autres dans les restructurations et l'usage fait de la nouvelle liberté d'association. Quelques pays seulement – ceux, surtout, dans lesquels les organes de représentation des travailleurs autrefois aux mains de l'Etat ont été l'un des moteurs du changement au moment des « tables rondes » organisées par les réformateurs, comme en République tchèque et en Slovaquie – ont réussi à prendre un départ entièrement nouveau fondé sur la « désidéologisation » et le renouvellement des équipes dirigeantes.

Dans le même temps, à l'apparition de syndicats de salariés a répondu le développement d'organisations d'employeurs. Toutefois, le caractère contraignant de telles organisations - alors même que la négociation collective restait supplétive - a enrayé tout élan global en faveur de tels regroupements. Le sociologue François Bafail va même jusqu'à dire qu'il « *semble difficile de parler de système de relations professionnelles* », et qu'il paraîtrait « *plus légitime d'insister sur des arrangements localisés en fonctions de situations particulières* ».

La déconstruction des chambres de commerces en Slovénie (2006) a parachevé l'éclatement patronal en faveur d'une ouverture au pluralisme représentatif. Désormais, pour négocier sectoriellement, l'employeur est obligé de devenir membre d'une organisation patronale. Encore

faut-il qu'il y trouve un intérêt, ce qui est rarement le cas en pratique.

Ces dernières années, de l'intégration européenne (avec la libéralisation du marché du travail qu'elle sous-tend) a découlé une plus grande marge de manœuvre laissée aux partenaires sociaux pour négocier. La participation aux instances européennes a également joué un rôle pédagogique et d'information sur les manières de conduire une négociation, en comprenant les enjeux nationaux voire internationaux. Des actions de formation et de coopération ont été menées (GIP et Phare Action au sein de la CISL et de la CES) avec l'ensemble des nouveaux syndicats démocratiques – mise en place de commissions nationales d'intégration pour les syndicalistes de ces pays afin de leur transmettre une culture syndicale européenne. De son côté, Force Ouvrière a régulièrement organisé au début des années 1990 un séminaire d'évaluation des besoins avec Solidarnosc, Liga, Podkrepa, CSKOS et Fratia. Des formations s'en sont suivies, sur les moyens de bâtir des contrepoids à l'économie de marché, à travers la négociation collective et la protection sociale. Ces expériences ont aidé à l'introduction d'une démocratisation dans le fonctionnement même des confédérations.

Les syndicats ont, selon la formule d'Henri Lourdelle, perdu en « pouvoir numérique » mais gagné en « pouvoir de proposition ». Un pouvoir qu'il a fallu construire.

Nous irons plus en avant dans cette mise en perspective des Pays d'Europe centrale et orientale. Notre deuxième section se consacrera à l'identification des phénomènes sociaux, économiques et juridiques qui nourrissent les mouvements syndicaux nationaux (II).

II. Nouveaux PECO et phénomènes clés qui transcendent le paysage syndical

Nous mettrons en lumière certains phénomènes socio-économiques (les vagues de croissance, le chômage de masse, etc.), qui permettront de saisir l'essentiel du paysage d'Europe centrale et orientale (A). Nous approfondirons, dans une perspective plus spécifiée, certains phénomènes relatifs aux relations sociales, qui façonnent l'action syndicale ou en sont le produit (B).

A. Nouvel habit constitutionnel et fragilités socio-économiques des PECO

1. Aperçu des gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale

L'effondrement du bloc soviétique a commandé la fin des régimes politiques centralisés, tandis qu'il fallait, simultanément, redonner à l'État légitimité et moyens de développement. De ce paradoxe apparent sont nés les nouveaux PECO, consacrant une constitutionnalité nouvelle. Leurs gouvernements sont ainsi tous marqués du sceau du *républicanisme parlementaire et démocratique*, du moins constitutionnellement (les récentes embardées autoritaires en Hongrie et en Roumanie pourraient faire évoluer cet état de fait). En général, le rôle du Président est essentiellement honorifique quand c'est le Premier ministre qui dirige l'action gouvernementale. Parfois, l'État s'oriente vers le présidentialisme (Roumanie).

Politiquement, les pays de cette aire géographique ont connu des *effets de balancier* entre centre-droit et socialistes (ainsi en Hongrie, politiquement rythmée par les alternances successives entre

le centre-droit (MDF puis Fidesz), et le centre-gauche (MSzP et SzDSz). En 2009, c'est le GERB (droite) qui a gagné les élections en Bulgarie, après que le parti socialiste s'est compromis dans diverses affaires de corruption. En Estonie, la coalition de centre-droit a confirmé sa présence à la tête du Parlement en 2011 (éclatement de l'alliance des sociaux-démocrates). Valdis Dombrovskis (leader de la droite libérale) est Premier ministre de Lettonie, soutenu par le parti centre droit, et la droite nationaliste.

La Lituanie est gouvernée par une coalition de centre-droit depuis 2009. En Hongrie, 2010 a été marquée par le retour au pouvoir de Victor Orban, après 8 ans de gouvernement socialiste. La Pologne était gouvernée par le candidat du parti conservateur Droit et justice (PiS), Lech Kaczynski, jusqu'à son décès en 2010. Le candidat libéral Bronislaw Komorowski a remporté les élections qui ont suivi.

De l'autre côté de l'échiquier politique européen, en mai 2012, Viktor Ponta en Roumanie (parti social-démocrate) arrive au pouvoir et remplace Mihai Răzvan Ungureanu (centre-droit), renversé le 27 avril par une motion de censure. Il tente par référendum de faire destituer le président Basescu en juillet, ce dernier parvient à se maintenir faute d'une participation suffisante au référendum.

En Slovénie en 2007 le diplomate Danilo Türk, indépendant, (soutenu par l'opposition de gauche), remporte haut la main l'élection présidentielle. Après des législatives en 2011 où les sociaux-démocrates enregistrent une défaite sévère, le président sortant pourtant favori, est largement devancé par le social-démocrate Borut Pahor qui s'impose au 2^{ème} tour de l'élection présidentielle le 2 décembre 2012. Le scrutin est marqué par la participation la plus faible depuis l'indépendance du pays en 1991.

En Slovaquie, le SMER (direction Social démocrate) revient au pouvoir en mai 2012 après deux ans dans l'opposition au gouvernement conservateur. Robert Fico redevient le chef du gouvernement. Le pays est présidé depuis 2004 par Ivan Gasparovic, soutenu par le SMER, le parti national slovaque, et le Mouvement pour la démocratie dont il est issu.

A compter de 1989, tous les pays d'Europe centrale et orientale sont devenues des économies de marché libérales. Elles sont toutes parties à l'Union Européenne, depuis 2004 ou 2007 selon leur date d'adhésion. Certains seulement des pays d'Europe centrale et orientale sont membres de la zone euro (Estonie, Slovaquie et Slovénie).

2. La crise démographique

C'est l'une des caractéristiques de ces pays. La Bulgarie connaît ainsi l'un des taux de croissance démographique les plus faibles au monde, l'Estonie est marquée par une perte sensible de sa population depuis la fin des années 1990, du fait de l'émigration mais surtout d'un indice de fécondité faible. De même, la Lettonie a perdu plus de 23% de sa population depuis 1991. En République tchèque, bien que le solde migratoire reste positif, il ne suffit pas à compenser la chute de la natalité.

C'est à ce renversement de la pyramide des âges que tous les pays d'Europe centrale et orientale doivent faire face pour structurer leur économie durablement ; ainsi en Pologne, 19,4% de la population dépasse les 60 ans quand seulement 15% de la population ont entre 0 et 15 ans.

Les facteurs en sont multiples : faiblesse du niveau de vie, insécurité économique, émigration vers les pays de l'OCDE, taux d'avortement élevés, mortalité précoce. En Roumanie par exemple, l'espérance de vie n'atteint que les 68 ans (contre 74 ans pour toute l'Europe). C'est, sans doute, un des éléments clés qui décidera de la restructuration d'un mouvement syndical pérenne dans les

décennies à venir. La démographie pèse sur les économies nationales, et sur la manière dont les partenaires sociaux envisagent et envisageront le dialogue social. De la crise démographique conjuguée avec de fortes émigrations dans certains secteurs est né un déficit de main d'oeuvre qualifiée dans plusieurs des pays d'Europe Centrale et Orientale.

3. Le déficit de main d'œuvre qualifiée sur les marchés nationaux de l'emploi

Croissance et économie de marché n'ont pas suffi à freiner l'émigration des ressortissants des PECO. Si les pays attirent investisseurs à la recherche de faibles coûts salariaux (voir *supra*), les plus qualifiés des diplômés ont saisi l'opportunité de l'adhésion européenne pour tenter de se faire embaucher sur des marchés du travail plus prometteurs. Certains secteurs d'activité ont été désertés, provoquant de graves pénuries (ainsi de la santé en Estonie ou en Lettonie).

Exemple frappant, depuis l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne en 2004, 1 million de personnes ont quitté le pays pour aller travailler à l'étranger et se constituer un pécule suffisant. Toutefois, après avoir amassé la somme désirée au bout de cinq ans ou plus, ces travailleurs en exil préfèrent généralement rester dans leur terre d'accueil, malgré une croissance rapide de l'économie polonaise. Plus inquiétant, 93 % des gens qui quittent la Pologne n'ont pas 34 ans. Comme en Roumanie, c'est une immigration jeune, la moitié des émigrés ont entre 25 et 39 ans. C'est dans ce contexte que le gouvernement a lancé un programme appelé « Solidarité des générations », qui consiste à accroître l'activité professionnelle des personnes de plus de 50 ans. 50 % des seniors sont appelés au travail pour l'échéance 2020. L'intégration des femmes ou des handicapés sur le marché du travail est également appelée des vœux gouvernementaux.

En réalité, ce déficit de main d'œuvre s'est également traduit par des effets positifs inespérés : une hausse des salaires automatique, ou conditionnée par des politiques économiques visant à « récupérer » les salariés perdus. En Estonie, le salaire moyen dans le secteur de la santé a ainsi été relevé de 25% en 2007 et par conséquent a augmenté de 21% à partir de 2008. En République tchèque, le Gouvernement tente depuis 2003 déjà, en coopération avec Eures, d'attirer des travailleurs et du personnel spécialisé (jusqu'ici essentiellement originaire de Slovaquie et de Pologne) – avec un succès mitigé. En Pologne, le même phénomène est à l'origine du relèvement de plus de 20% en 2008 (20,2%) du salaire minimum fixé par l'État. Les traitements ont même augmenté de 9,3% dans la fonction publique.

Avec la crise de 2008, des milliers d'émigrés pourraient revenir dans leur pays d'origine. En Roumanie, un demi-million de personnes étaient attendues selon *Jurnalul National*, les plus exposés sont les 200 000 roumains partis travailler au noir. Ces problèmes sociaux et démographiques ont évidemment leur penchant économique : des économies fragiles, difficiles à consolider que les perturbations économiques touchent plus durement que la moyenne des « vieux États » libéraux.

3. Des économies fragiles...

Les économies des PECO sont très sensibles aux variations de l'économie, qui les touchent beaucoup plus durement que les économies les plus stables du continent européen. En 1990, le passage à l'économie de marché a grevé durablement les économies des PECO. Par exemple en Hongrie, 1 million de postes a disparu en 3 ans, avec 20% de la production.

Les économies des PECO ont subi coup sur coup dans les deux dernières décennies, deux vagues récessives. D'abord les écumes de la crise russe à la fin des années 1990 ; puis la crise financière de 2008, provoquant éclatement de bulles immobilières (Pays baltes), recul de la production

industrielle (de 34% en Estonie), mise sous tutelle du FMI (Bulgarie, Roumanie), et surtout perte de croissance abyssale (-18% de croissance en 2009 en Lettonie). Seule exception, qu'il convient de remettre à sa place : la Pologne, dont l'économie est la seule à ne pas avoir été frappée par la récession lors de la crise de 2008 (+ 1,7% de croissance en 2009). « *Moins ouverte que ses voisins, moins dépendante de ses exportations, forte d'une économie diversifiée, elle n'a pas vécu comme un drame le ralentissement du commerce mondial* ». (Florence Beaugé). Cela étant, le « rêve polonais » ne doit pas faire oublier ses plus sombres facettes : déficit budgétaire à 7,9% du PIB en 2010 ; taux de chômage frisant les 15% dans certaines villes, etc.

Suite à la crise financière de 2008, les taux de chômage ont atteint des sommets : 14% en Estonie ; 16% en Slovénie. Les pertes d'emplois sont surtout catastrophiques dans le BTP et l'automobile, notamment les firmes nationales (Hongrie).

4. ... mais une croissance forte au début du 21^e siècle

A ces descentes aux enfers précitées, les PECO ont opposé une croissance très forte au début des années 2000.

Cette croissance a été dynamisée par l'intégration européenne et les perspectives de nouveaux marchés que ces nouveaux entrants recelaient pour le vieux continent. L'exemple Danone est l'un des plus frappants : précurseur des investissements d'Ouest en Est, le groupe s'est implanté dès les années 1990 dans les PECO, rachetant des firmes privatisées et accoutumant la main d'œuvre locale à une méthode de production libérale. Le principal moteur de la croissance à l'Est a en effet été la mise au niveau occidental de la productivité du travail (en 1995, un salarié des PECO produisait en valeur, en moyenne 14% de ce qui produit un salarié français, 28% en 2006).

La croissance ne s'est pas faite attendre : ainsi des 6% de croissance par an entre 2005 et 2007 en Roumanie et Bulgarie ; plus de 8% en Estonie jusqu'en 2007; près de 10% par an dans les années 2005 en Lituanie, etc.

Croissance annuelle moyenne dans les PECO

	2000-2004	2005-2007	2008-2012
Estonie	7,9%	8,8%	-1,4%
Slovaquie	3,8%	8,5%	2,1%
Slovenie	3,7%	5,6%	-1,0%
Bulgarie	5,3%	6,4%	0,7%
Hongrie	4,2%	2,7%	-0,8%
Lettonie	7,4%	10,3%	-2,7%
Lituanie	6,9%	8,5%	-0,7%
Pologne	3,2%	5,5%	3,5%
Roumanie	5,5%	6,1%	0,4%

Source : FMI

5. Afflux massif d'investissements étrangers

La croissance a attirée les investisseurs étrangers comme ils l'ont favorisée. Fin 2003, les IDE représentaient 150 milliards d'euros, concentrés particulièrement en Pologne, en République Tchèque et en Hongrie. La majorité provenait de l'Union Européenne. Au total entre 1995 et 2005, les PECO ont reçu 201 milliards de dollars d'investissements de l'étranger, soit l'équivalent de 30% de leur PIB.

Ces investissements se concentrent surtout dans le secteur des Banques, des télécommunications, et des services, et à 40% dans le secteur manufacturier (ainsi de l'essor phénoménal du secteur financier dans les pays Baltes). Les entreprises multinationales répondent à plusieurs facteurs d'attractivité, la proximité géographique d'abord (Grèce et Turquie investissent en Bulgarie, Suède et Finlande dans les pays Baltes...), la potentialité de nouveaux marchés de consommateurs, les faibles coûts de production qui présentent un avantage comparatif important.

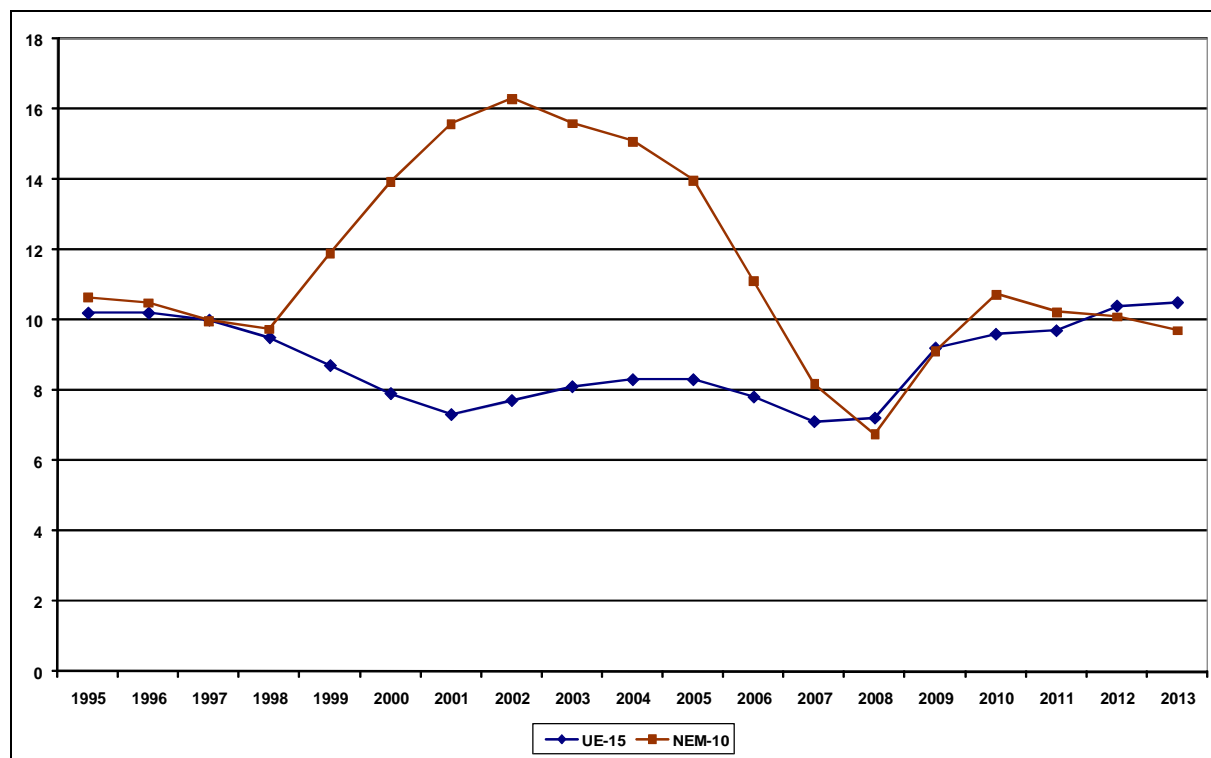
6. Un taux d'emploi toujours faible

Pour autant, croissance économique ou équilibre budgétaire comme investissements étrangers n'ont pas automatiquement enrayer la spirale du chômage et de la précarité. Il n'y a pas eu et il n'y a toujours pas de lien évident entre croissance et emploi. Ainsi en Hongrie, le taux d'activité est resté déconnecté du taux de croissance, comme dans les pays baltes. Entre 10 et 20% des actifs sont au chômage, alors même que ce sont les économies qui se trouvent les plus dynamiques (notamment en Pologne : 3,8% de croissance contre 10% de chômage ; en Lituanie : 1,3% de croissance contre 15,3% de chômage ; en Estonie : 3,1% de croissance, 16,1% de chômage).

Bref, si la productivité a fortement progressé, elle a eu pour conséquence directe la stagnation de l'emploi, et donc le maintien d'un chômage élevé (13% de la population active dans les nouveaux PECO entrant dans l'UE, en 2005).

Les tensions sociales sont d'autant plus fortes que l'indemnisation des chômeurs est quasiment inexistante : si la France en 2006 dépense 2,7% de son PIB pour des politiques de réinsertion sur le marché du travail et d'indemnisation des chômeurs, la Pologne par exemple n'y consacre que moins de 1% de son PIB.

Évolution du chômage dans l'Union Européenne et dans les PECO



Source : Commission européenne

7. Fin des conglomérats et développement du secteur tertiaire

Si l'on s'intéresse maintenant plus en profondeur à la structure des économies nationales, il faut rappeler que la privatisation de larges pans de l'économie constitue une évolution majeure des économies des PECO, qui scelle l'effondrement du « tout-étatique » soviétique.

En Lituanie en 10 ans, 90% de l'activité économique a été privatisé. Le paysage économique dans l'ensemble des PECO a évolué vers la création de nombreuses PME (par exemple en Roumanie). Ces structures ont remplacé les conglomérats et combinats dominants à l'époque soviétique. Les secteurs tertiaires et des télécommunications ont aussi connu un réel essor, tandis que l'industrie (notamment lourde), était plus ou moins délaissée.

Les secteurs les plus dynamiques sont aujourd'hui, dans les PECO, ceux du tourisme (Bulgarie) ; des services, notamment les télécommunications, des NTIC et du transport pétrolier (Estonie, Lituanie, Lettonie) ; de l'énergie, des matières premières telles que charbon, bois (Bulgarie, Lituanie, Slovaquie, Estonie) ; de la construction et l'automobile (Roumanie, Slovaquie) ; de la finance (Hongrie, pays baltes) et enfin de l'élevage et de la forêt (Slovénie, Roumanie).

Dans les nouvelles formes d'entreprises (diversifiées), la présence syndicale n'est pas seulement fragmentée ; elle est le plus souvent complètement inexistante. Jusqu'à 80% du total des entreprises des PECO en sont dépourvues, alors même que les employeurs rechignent à rejoindre une organisation d'employeurs qui les contraindrait à négocier et à se plier aux éventuelles conventions collectives conclues par elle. Les conditions indispensables à la négociation collective ne sont donc bien souvent pas réunies. De cet état de fait résulte une *fragmentation syndicale* voire leur inexistence (80% du total des entreprises sont « sans syndicat ») tandis que les conditions de la négociation collective ne sont pas réunies (nous étudierons plus en détail ces phénomènes en Parties II et III).

8. L'économie informelle, premier secteur économique

Caractéristique des PECO, l'économie informelle génère une grande partie du PIB des pays (estimée à plus de 40% en Estonie et Lettonie, 35% en Bulgarie). Sur un plan purement pratique, les salariés y voient l'avantage d'un revenu complémentaire à un salaire parfois dérisoire. C'est surtout une alternative au chômage. En 1990, le rédacteur en chef du quotidien *Gazeta Wuborcza* en Pologne, Adam Michnik, se félicitait de cette explosion de l'économie informelle : « *tout cela est une preuve de créativité, la preuve que l'économie de marché fait bouger les choses. C'est bon* ».

La persistance de ce phénomène alors même que certains des PECO ont connu une très forte croissance au début des années 2000, semble bien plutôt indiquer un choix quasi *managérial* des entreprises qui y voient un tremplin vers une meilleure compétitivité. La connivence avec les pouvoirs publics est indubitable, puisqu'aucune politique d'envergure n'a été conduite dans les PECO pour contrecarrer le phénomène. Négligence ou encouragement implicite, l'effet est le même – et a pu en fait, adoucir les effets des politiques budgétaires très dures qu'ont imposé la BCE et le FMI aux nouveaux entrants dans les récentes périodes de récession (ainsi en Slovénie). Il permet aussi d'amortir les effets de la récession en fournissant un revenu, même minime, aux chômeurs.

Seul exemple d'un éveil gouvernemental atypique face au développement du travail au noir : en Roumanie, en 2010 le quotidien *Curentul* rapportait que l'Agence départementale de placement du personnel avait signé des partenariats avec des sociétés de détectives privés afin de traquer les

personnes travaillant au noir...

9. Des écarts régionaux qui ne cessent de se creuser

Les écarts régionaux dans les PECO sont beaucoup plus importants que dans les autres États membres de l'Union Européenne. Cela est en partie dû au fait que les investissements étrangers se concentrent pour majeure partie dans les zones urbaines et environnant les capitales, favorisant le creusement d'un fossé économique entre les régions industrialisées et les autres (en Hongrie, entre l'agglomération de Budapest et l'Est et le Nord, marqués par la désindustrialisation ; en Roumanie, entre Bucarest et le reste du pays, largement agricole ; en Pologne, entre Varsovie et le Nord-est et l'Ouest).

Cet accroissement des inégalités est accéléré par l'implantation de multinationales qui, même entre leurs différents sites, n'appliquent pas nécessairement les mêmes politiques sociales. Ainsi de l'Usine Schneider Electric, dont la gestion des ressources humaines en Pologne confiait : « En Silésie, nous offrons davantage de cadeaux aux enfants des salariés lors des fêtes de fin d'année

Les populations rurales sont laissées à l'abandon, et la désindustrialisation a plongé des pans entiers de la population dans le même état économique précaire. Les infrastructures et l'emploi sont très mal partagés (le salaire moyen en Slovaquie est de 648 euros par mois, mais il n'est atteint que par 20% de la population active) – à quoi l'on peut associer une très faible mobilité des travailleurs. Dans ces conditions, la modernisation du réseau ferroviaire et routier apparaît comme une priorité pour les PECO.

Ces premiers traits sociaux et économiques brossés, nous avons pu dégager un profil général (même s'il faut encore une fois se garder de comprendre les PECO comme un « bloc » uniforme). Nous nous intéresserons dans un (B) aux phénomènes et grandes dynamiques agissant dans les relations de travail, tant individuelles que collectives. Elles nous achemineront vers une compréhension plus limpide de la structure et du dialogue social dans cette zone géographique (étudiés dans les Parties II et III).

B. Phénomènes innervant les relations de travail

Dans une logique descendante nous nous pencherons brièvement sur le rôle joué par l'Etat dans les relations de travail (1) pour nous plonger dans le dialogue social lui même (2). Ce qu'il en ressort tient des acteurs gouvernementaux et partenaires sociaux : le salaire minimum, dont la détermination n'est pas toujours clairement attribuée à l'un ou l'autre de ces acteurs (3) ; les conditions de travail dans leur globalité, notamment temps et durée du travail (4).

1. Le rôle particulier de l'État dans la norme en droit du travail

Dans les Pays d'Europe centrale et orientale, l'État joue toujours un rôle prédominant dans l'établissement d'un régime de rémunération nationale, via la fixation d'un salaire minimum (mais nous verrons *supra* que cette assertion doit être nuancée aujourd'hui). Concernant les conditions de travail plus globalement, l'intégration européenne doublée d'une ouverture au marché international a plutôt mis en retrait l'État. Les déréglementations engagées ont donné plus de marges de manœuvre aux partenaires sociaux, du moins en théorie. Les clés de la maison conventionnelle leur ont été dévolues, sans pour autant que les moyens nécessaires à cet achèvement aient forcément suivi (voir *supra* : le financement des syndicats). Conduits à négocier

bilatéralement, les partenaires sociaux n'ont pas nécessairement la force économique et politique qu'impose la conduite de tels chantiers conventionnels.

Au sein des instances économiques et sociales tripartites, c'est en revanche toujours l'État qui demeure le principal artisan de la réforme législative (ainsi de la refonte du Code du Travail en Slovaquie, 2011). Nous évoquerons plus longuement cette particularité en Parties III et IV, puisque cette mainmise de l'État peu être critiquée sous son versant autoritaire.

2. La négociation sectorielle est déficitaire

Conséquence de cette déficience de moyens numériques et financiers propres aux syndicats, les accords de branche ne sont pas assez développés ; les accords d'entreprise sont par contre toujours dominants. Salariés et syndicats n'ont ni vraiment l'envie, ni vraiment les moyens de se lancer dans des conflits, le droit de grève étant restrictif et la négociation collective n'étant généralement pas obligatoire. En dehors de la sphère étatique, les conflits – encore faut-il qu'ils éclatent – ne dépassent que très rarement le niveau de l'entreprise (voir *infra* Partie II et Partie III).

Les organisations de branches ont en effet perdu leurs anciennes missions sociales, culturelles et de loisir et n'ont gagné en importance que dans le cadre de politiques tarifaires autonomes. Mais les accords de branches n'existent que dans une minorité de pays d'Europe de l'Est. La tendance, pour les syndicats nouvellement créés, a été au contraire de se limiter à un petit nombre d'organisations de branches affiliées.

Plus encore, l'absence d'effet *erga omnes* des conventions sectorielles, qui aurait permis de couvrir automatiquement tous les employeurs d'un même secteur de manière identique, contribue à désintéresser les partenaires sociaux de ce type de négociation.

3. Salaires et minima salariaux

Le salaire minimum est en général le fait des comités tripartites instaurés au niveau national. En l'absence d'accord tarifaire, c'est ce salaire qui détermine la rémunération que l'employeur devra, à tout le moins, verser à ses salariés. En l'absence totale de salaire minimum, l'employeur dispose d'une autorité exclusive dans la fixation du niveau des salaires. Le salaire minimum joue alors un rôle de *pivot de l'échelle des salaires*, dans le sens où les accords conclus aux niveaux inférieurs reprendront généralement tel quel son montant.

Le salaire minima peut être fixé de trois manières différentes. Par le gouvernement après recommandation du comité tripartite d'abord (Lettonie, Lituanie) ; par le gouvernement, après recommandation ou consultation des partenaires sociaux (République Tchèque, Slovaquie) ; par accord tripartite suivi d'un décret gouvernemental (Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie).

Les salaires négociés comme les salaires minima ont profité des vagues de croissance des PECO (années 2000 particulièrement). Ce que les représentants syndicaux à la table des négociations n'obtiennent pas comme augmentations de salaires envisageables du fait des gains de productivité est, en tout état de cause, souvent accordé spontanément par les employeurs à titre de primes. C'est donc une négociation factice qui se tient parfois au niveau de l'entreprise, sur ce sujet qui demeure sous la coupe de l'arbitraire de l'employeur.

Le niveau du salaire minimum, dans l'absolu comme relativement, n'est pas très élevé. En termes réels, le pouvoir d'achat des nouveaux États membres d'Europe de l'Est ne dépasse pas un quart,

voire au maximum la moitié, de celui des revenus minima les plus élevés d'Europe de l'Ouest. Une comparaison interne montre que l'échelle des salaires minima va de 110 à 540 euros mensuels et qu'ils représentent toujours moins de 50% du salaire moyen de chaque pays. Ils sont tous en deçà du seuil de pauvreté officiellement défini par l'UE, à savoir 50% de la rémunération moyenne d'un pays alors que dans l'UE15, le salaire minimum est beaucoup plus proche de cette valeur, à quelques exceptions près (Eurostat). Toutefois, il semblerait qu'un léger effet de rattrapage se fasse ressentir dans les PECO, conséquence logique des pénuries de main d'œuvre rencontrées dans certains secteurs économiques (voir *infra*).

Les écarts salariaux sont abyssaux, sectoriellement et géographiquement disparates. Les pratiques tarifaires sont fragmentées, parce que la négociation collective ne couvre pas ou pas équitablement tout le territoire national. Comme le souligne Daniel Vaughan-Whitehead dans son ouvrage « l'Europe à 25, un défi social », les écarts salariaux se sont creusés en l'espace de quelques années « avec une augmentation sans précédent des différentiels de revenu, une majorité de la population cantonnée dans des tranches de revenu misérables et une petite minorité qui a réussi à s'enrichir de manière considérable et ostentatoire durant les années de transition ».

4. Durée, rythmes et conditions de travail

Des cadences de travail accélérées et une durée allongée du travail : c'est ce qui caractérise les Pays d'Europe centrale et orientale (on comptabilisait plus de 43 heures de travail par semaine, en 2003, en Lettonie, en Pologne et en République tchèque).

Mais les cadres législatifs évoluent. La Pologne a ainsi promulgué plusieurs lois entre 2001 et 2003 diminuant la durée légale du travail de 42 à 40h. Le volume horaire annuel ouvré varie ainsi par exemple de 259 heures (en 2004) entre la Lettonie et les Pays-Bas. Cela représente un bon mois et demi de travail par an.

Le retard de versement voire le non paiement des heures supplémentaires est monnaie courante, et le travail le week-end tend à se développer, à tel point qu'en 2004, un référendum sur la question a été lancé en Slovénie. Ces pratiques semblent trouver un écho tant du côté patronal que salarié : « flexibilité » pour faire face aux pics d'activité sans qu'une nouvelle embauche ne soit nécessaire ; accumulation d'heures payées sans charges sociales sont les deux faces d'une même pièce.

Autre phénomène important : la mise à l'écart des questions de sécurité et santé au travail. Le nombre d'accidents du travail est plus élevé dans les PECO que dans la moyenne des États membres, alors même que les salariés seront tentés de ne pas déclarer de tels événements dans l'espoir de conserver leur emploi. Les syndicats eux-mêmes ont entériné une pratique discutable, encourageant les salariés à accepter une prime en cas d'accident ou de maladie professionnelle, plutôt qu'à se battre pour l'amélioration de la structure. En 2011, seules la Lettonie (- 25,7%) et la République tchèque (- 9%) reportaient une baisse du nombre d'accidents du travail, alors l'Estonie (+ 9,2%), la Lituanie et la Pologne (+ 14%) reconnaissaient leur augmentation (EWCO).

Tableau extrait de EWCO sur les accidents du travail

Trend	Country
Increase	<p>Denmark: 44,382 accidents in 2010, which was 1,853 more than in 2009 but still the second lowest number since 2005 (source: Work-related accidents 2005–2010 (in Danish, 221Kb MS Word), the 2010 annual report of the Danish Working Environment Authority, Arbejdstilsynet).</p> <p>Estonia: The number of work accidents in the first three quarters of 2011 (2,727) was higher than in the first three quarters of 2010 (2,369) (source: Labour Inspectorate, Tööinspektsioon).</p> <p>Germany: The number of accidents at work in the first half of 2011 was 2,203 higher than in the first half of 2010 (that is, +0.5%) (source: statistics (in German) from the German Social Accident Insurance, DGUV).</p> <p>Lithuania: The total number of fatal or severe accidents at work in 2011 remained unchanged compared with 2010, but there was an increase in the construction and transport sectors (source: State Labour Inspectorate, VDI).</p> <p>Sweden: Work accidents among employees and self-employed were 104,000 in 2010 and the first quarter of 2011, that is, approximately +7.2% compared with the same period in the previous year (source: Swedish Work Environment Authority, AV).</p> <p>UK: There were 175 fatal work accidents in 2010–2011, up from 152 in the previous year (source: statistics from the Health and Safety Executive, HSE).</p>
Decrease	<p>Bulgaria: There were 2,752 work accidents in 2011, which was 9% fewer than in 2010. The number of fatal accidents also decreased from 94 in 2010 to 86 in 2011 (69 of them at the workplace) (source: National Social Security Institute, NCCI).</p> <p>Germany: The number of fatal accidents at work fell from 220 to 201 when comparing the first half of 2011 and 2010 (source: statistics (in German) from DGUV).</p> <p>Poland: The number of work accidents fell by 2.3% when comparing the first three quarters of 2011 with the same period of the previous year (source: statistics (in Polish) from the Central Statistical Office (GUS)).</p> <p>Spain: The number of work accidents decreased from 645,964 in 2010 to 568,370 in 2011 (-12%). The number of severe and fatal accidents also decreased by 13.5% and 8.6% respectively (source: statistics (in Spanish) from the Ministry of Employment and Social Security).</p> <p>UK: The number of working days lost due to workplace injuries and work-related illness fell by about two million between April 2010 and March 2011, down from 28.5 million in 2009–2010 (source: HSE statistics).</p>

Source: Eurofound observatories

http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn1203020s/tn1203020s_3.htm

Les PECO ont également fait preuve d'ingéniosité pour que soit développé le travail atypique. Aux confins du droit du travail, ces nouvelles formes d'emploi (faux indépendants) sont alors soustraites de l'application du droit du travail « au profit » du Code civil. Les travailleurs perdent automatiquement leurs maigres droits. En Pologne par exemple, les « civil law contracts » (prestataires de services indépendants auxquels les entreprises font appel) sont très développés – on en dénombre plus de 140 000...

Qui s'en trouve gagnant ? Les employeurs bien sûr, déchargés de cotisations salariales et d'une législation estimée trop contraignante ; les salariés ensuite, qui échappent par là même au chômage forcé ; les syndicats enfin, qui n'ont pas les moyens de négocier *in melius* pour sauvegarder l'emploi sur le site.

Autre tactique qui tend à se répandre, la proposition fait aux salariés d'un cumul de contrats (phénomène dit des « **contrats multiples** »), par laquelle le salarié-indépendant double une activité salariée, pour certaines tâches, d'un contrat indépendant. Permettant de déjouer les trappes légales trop contraignantes, le processus est difficile à déceler pour les autorités – qui d'ailleurs manquent de moyens. Contraints à des délais courts (qui excluent toute notion d'heure supplémentaire), premières victimes de l'absence de paiement des salaires ou de leur paiement différé, les

indépendants sont aussi exclus de la protection sociale. En Pologne, les indépendants travaillent souvent près de 56 heures hebdomadaires.

Ces deux évolutions font oublier l'augmentation de l'emploi à durée déterminée dans les PECO (exception faite de la Bulgarie : -0,25% en 2011) : en Hongrie, alors que l'augmentation a été de 1,5 point entre 2009 et 2010, le gouvernement a fait adopter de nouvelles lois pour doubler le travail à temps déterminé et les formes de travail atypique, afin de « redynamiser les chiffres de l'activité ». Cette tendance s'est retrouvée, de manière moins marquée, concernant le développement du travail à temps partiel.

Enfin, les partenaires sociaux n'ont été que très rarement consultés dans la politique de réforme des **retraites**, généralement conduite par les gouvernements en solitaire. L'absence de consultation des partenaires sociaux sur les questions de protection sociale constitue, aux dires même du BIT, la principale faiblesse des nouveaux États membres. Pour plus de détails sur l'état du système de retraites dans les PECO, nous vous renvoyons à l'annexe.

Conclusion

Ces caractéristiques structurelles vont nous permettre de dégager un profil régional des syndicats et des relations sociales en Europe centrale et orientale. Ce rapide tour d'horizon des différents États des PECO sujets de notre attention nous servira de support dans l'analyse des systèmes syndicaux qui en dépendent.

On serait donc tenté de distinguer un « *modèle de relations sociales de société en mutation propre aux PECO* » (Kohl/Platzer). Mais on se rend compte que malgré des situations de départ comparables, les résultats varient d'un pays à l'autre tant en matière de dialogue social que d'organisation du mouvement syndical. Ces différences dans la structure et la façon dont se présentent les fédérations (acquisition de capacités), dans les résultats de leur politique de représentation des salariés en général sont présentées dans ce qui suit.

Partie II. Des syndicalismes en Europe de l'Est : typologie organisationnelle

Cette seconde partie sera consacrée à l'étude concrète des syndicalismes d'Europe centrale et orientale, d'un point de vue macroscopique.

Le passage du syndicalisme forcé à un syndicalisme fondé sur l'adhésion a conduit à ce que les fondements même du syndicalisme, comme mouvement et comme institution, soient repensés. Comme nous l'avons évoqué en première partie, les nouveaux syndicats devaient enfilier l'habit de partenaire à la négociation, dans un paysage sociopolitique radicalement nouveau.

Le travail de tricotage d'un tissu syndical efficient a différé d'un pays à l'autre au sein de la zone géographique constituée par les États d'Europe centrale et orientale. Nous tenterons d'éviter les schémas hâtifs qui feraient abstraction des spécificités nationales. Néanmoins, on cherchera à systématiser les dynamiques d'évolution dans cette région, afin de dégager certains types de syndicalismes. On tentera de dégager des lignes communes, tout en gardant en tête que chaque pays conserve ses spécificités. *« Ils sont certes liés par une histoire récente comparable, mais leur transformation et leur adaptation à la nouvelle réalité s'est faite de façons bien différentes »* (Heribert Kohl).

Nous avons dans cette hypothèse dégagé des critères de classification : le rapport au politique ; le positionnement dans le débat national (et à quels niveaux de négociation?) ; le nombre et les rapports entre syndicats ; leur type d'implantation ; l'importance des anciennes affiliations politiques et syndicales (Pacte de Varsovie, URSS...). Par exemple, les partis communistes réformés avant 1989 se sont mieux adaptés au changement que ceux issus directement de la transition. Ces éléments joueront comme autant de critères pour que soit dégagée une forme de cartographie du syndicalisme dans cette aire géographique.

Nous nous attacherons à dégager 3 grands types de configurations, de structuration du mouvement syndical : la première voit coexister une confédération dominante et une multitude d'organisations rivales, plus petites (ainsi en République Tchèque, en Estonie, en Lettonie, en Slovaquie, en Slovénie) (A); la seconde figure un bipolarisme ou un syndicalisme politique très organisé (Pologne, Bulgarie) (B); dans la dernière, un grand nombre d'organisations se concurrencent souvent pour des raisons idéologiques (Roumanie, Hongrie) (C).

I. Monopole syndical et constellations rivales

Dans cette configuration, une ou deux confédérations vont attirer à elles la majorité des affiliés, laissant parfois le champ libre à plusieurs centrales rivales, moins puissantes et plutôt éclatées dans le paysage syndical national.

A. République Tchèque

Plusieurs confédérations existent, les unes issues des anciens syndicats réformés, les autres créées après la chute de l'ancien système.

La **CMKOS** (Confédération tchéco-morave des syndicats) est la plus importante, et de loin. Succédant à la CSKOS (Confédération syndicale tchécoslovaque), elle a également accueilli une grande partie des membres de la ROH (ancienne confédération syndicale communiste). Pourtant, la CMKOS se déclare « indépendante des partis et mouvements politiques » - bien que son président soit également sénateur du parti social-démocrate. La confédération est composée de 32 syndicats affiliés, organisés principalement par secteur, dont les plus importants sont les métallurgistes et l'enseignement.

D'autres organisations sont également actives. La deuxième confédération est l'ASO, émanation de la CMKOS (14 organisations affiliées). A la base formée du syndicat des travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, d'autres l'ont rejointe depuis sa création en 1995 : le syndicat des cheminots, celui des médecins. Elle compterait environ 210 000 membres.

Les autres organisations syndicales sont la KUK (Confédération des arts et de la culture, 100 000 adhérents, 16 syndicats sectoriels), l'OS CMS (Association des syndicats indépendants), l'Union syndicale de Bohême, Moravie et Silésie, (50 000 membres) proche du parti communiste, et la KOK (Coalition des syndicats chrétiens, 5000 membres). Au delà gravitent un certain nombre de syndicats indépendants, non affiliés aux grandes confédérations (ainsi dans les transports, les médias).

De grandes rivalités ont existé entre ces organisations durant les premières années de la libéralisation. On assiste aujourd'hui à une expression moins forte de ces rivalités et même des pas vers une coopération entre organisations.

B. Estonie

L'Estonie se caractérise par son organisation « à la scandinave », c'est à dire une représentation différente entre les ouvriers d'une part et les employés de l'autre.

L'Estonie compte donc deux grandes confédérations syndicales : l'EAKL (Association des syndicats d'Estonie), dont la création remonte à 1990 suite à l'éclatement de l'URSS, et le TALO (Association des syndicats des employés d'Estonie), conglomérat regroupant les syndicats ayant quitté l'EAKL. La 1ère confédération regroupe les travailleurs manuels (33 030 membres), la seconde les travailleurs non manuels (30 000 membres). Toutefois, cette ligne de partage n'est pas figée.

Au sein de l'EAKL et du TALO, les syndicats sont regroupés par secteur ou profession. Parmi les 19 organisations affiliées à l'EAKL, on peut recenser : ETTA (syndicat des transports routiers), EKTAL (syndicat des industries légères), EEAÜL (syndicat de l'énergie), EMTAL (syndicat de la métallurgie) et ROTAL (syndicat des employés de l'État et des administrations locales). TALO accueille neuf syndicats affiliés, dont EAL (syndicat des journalistes), RTAL (syndicat de la radiotélévision) et TTAÜ (syndicats des fonctionnaires des douanes).

L'EAKL est indépendante sur le plan politique, mais entretient des liens avec le parti social-démocrate estonien suite à une fusion incluant une fraction de gauche. L'indépendance politique de TALO est plus marquée.

Les deux confédérations fonctionnent selon une forme de coopération.

L'éclatement nouveau semble bouleverser le paysage syndical estonien, étant donné que plusieurs syndicats ont quitté la confédération TALO - dont EHL en 2009, le principal syndicat enseignant, qui comptait 10 540 membres. Il existe par ailleurs plusieurs milliers de membres d'autres petits syndicats, qui ne font partie d'aucune des deux confédérations. Le seuil de création d'un syndicat

est fixé à cinq travailleurs seulement. On se retrouve bien dans une configuration telle qu'exposée pour cette typologie : un corps syndical divisé, dominé par deux « têtes » : l'EAKL et le TALO.

C. Lettonie

Caractérisée par son quasi-monolithisme syndical, la Lettonie ne connaît ainsi qu'une seule confédération, la LBAS, à laquelle sont affiliés la majorité des syndicats.

Les 21 syndicats affiliés à la LBAS sont organisés par secteur (construction, chemins de fer...). Les principaux syndicats en sont LIZDA (44 100 membres ; éducation et sciences) ; LVSADA (16 200 membres ; santé et secteur social) et LAKRS (13 200 membres ; services publics et transports). En interne, les syndicats se composent d'organisations locales opérant sur les différents lieux de travail. La LVSADA compte par exemple 127 organisations syndicales locales. La LBAS est officiellement neutre politiquement.

Plus de 100 (171 en 2011) syndicats non affiliés à la LBAS ont été enregistrés, mais moins d'un quart est réellement en activité. Il s'agit de petites structures (la Loi autorise la constitution de syndicats dès 50 individus).

D. Slovénie

Le mouvement syndical slovène est fragmenté mais une confédération domine l'ensemble. 7 confédérations syndicales et plusieurs syndicats autonomes (surtout dans le secteur public) se partagent la scène, mais la plus grande confédération est la ZSSS (Confédération slovène des syndicats libres). Elle revendique plus de 300 000 adhérents et se compose de 23 fédérations (l'industrie, le tertiaire, le public). Ancienne, la structure existait avant l'indépendance du pays en 1991. C'est indéniablement la structure majeure du paysage syndical.

Depuis le début des années 1990, la concurrence s'est néanmoins affirmée : la KNSS (Confédération des nouveaux syndicats de Slovénie), KSS Pergam (Confédération des syndicats de Slovénie) et Konfederancija '90 (Confédération des syndicats '90 de Slovénie) ont quitté la ZSSS. KNSS est la plus à droite. KSS Pergam représente originellement les travailleurs des industries graphiques et papetières (elle a élargi son champ d'action aujourd'hui). Un peu plus tard, 2 nouvelles confédérations sont apparues : Alternativa, et Solidarnost, très ancrées dans les secteurs des transports ou de l'industrie manufacturière. Elles sont moins importantes en termes de nombre d'affiliés.

Dans le secteur public également, les travailleurs sont très largement représentés par des syndicats non affiliés à ces confédérations. En 2006, 5 d'entre eux ont fusionné et créé la KSJS, dont le syndicat SVIZ est la principale composante.

La nébuleuse syndicale se déploie encore via un grand nombre de petits syndicats autonomes, représentant des professions spécifiques. Bref, les syndicats ont réussi à s'assurer une forte présence dans les entreprises, que la création des CE en 1993 a même aidé.

Il faut noter que le statut d'organisation représentative est important en Slovénie. S'il n'est pas indispensable pour la conduite de la négociation collective, il confère de nombreux avantages qui vont accroître le fossé entre syndicats. Ainsi, seuls les accords conclus par des syndicats représentatifs peuvent être étendus. Les conditions de la preuve de la représentativité sont diverses : indépendance financière, existence depuis plus de 6 mois, etc. Une confédération syndicale présente sur l'ensemble du territoire doit également fédérer 10 % des travailleurs dans

les secteurs, les entreprises ou les professions pour lesquels elle demande ce statut. Un syndicat autonome doit compter dans ses membres 15 % des travailleurs dans un secteur, une entreprise, une profession ou une zone géographique donnée pour y être représentatif. Le statut d'organisation représentative est accordé par le ministère sur la base des informations fournies par le syndicat, ou par l'employeur si la demande est faite au niveau unique de l'entreprise. Les 7 grandes confédérations sont considérées comme représentatives (leur degré de représentativité varie cependant sensiblement selon les secteurs). A ce titre, elles siègent au ESS (Conseil économique et social tripartite), la ZSSS occupant 2 sièges quand les autres n'en disposent que d'un.

La diversité slovène a pu entraîner des relations difficiles entre confédérations, en particulier entre la ZSSS et la KNSS. Cependant, en 2006, après 15 ans de tractations, les 7 confédérations et 17 syndicats autonomes sont parvenus à un accord sur la répartition des actifs qui étaient aux mains d'une seule confédération syndicale avant l'indépendance. On parlera donc bien d'une dispersion syndicale dominée par une entité forte (ici ZSSS voire KNSS), plutôt que s'assimiler le cas slovène à un éclatement égalitaire total, entre plusieurs confédérations (voir *infra*, l'exemple hongrois).

E. Slovaquie

Le mouvement syndical slovaque est dominé par une grande confédération, la KOZ SR (Confédération syndicale de la République Slovaque). Succédant à la Confédération syndicale tchécoslovaque CS KOZ, après la « Révolution de velours » de 1989, la KOZ SR a également accueilli la plupart des membres de l'ancienne confédération syndicale communiste, ROH, dissoute en 1990. A la suite de la scission de la Tchécoslovaquie en 1993, la CS KOS s'est elle-même divisée entre la CMKOS (tchèque) et la KOZ SR (slovaque). Avec 650 000 adhérents, c'est elle qui regroupe 90% des syndiqués du pays.

KOZ SR est composée de 27 syndicats, les plus importants étant mobilisés dans les secteurs de la métallurgie (OZ KOVO), l'enseignement (OZPSAV), la santé et le social (SOZPZASS). Ils jouissent tous d'une grande autonomie : la confédération opère davantage comme une force de coordination.

La confédération KOZ SR se veut politiquement indépendante, comme a tenu à le souligner Alexander Kurtansky de l'OZPSAV, syndicat enseignant partie à KOZ SR. Cette indépendance se traduit davantage par des « recommandations électorales » que par une « influence directe » des partis politiques sur les orientations syndicales. Toutefois entre 2002 et 2006, elle a fait figure d'opposition majeure au gouvernement de Mikulas Dzurinda, et a entériné sa coopération avec le parti social-démocrate Smer-SD par un accord conclu en 2005.

Le syndicalisme est en recul. Il reste néanmoins très ancré dans les secteurs du public, de l'industrie manufacturière – alors que les PME et le tertiaire souffrent cruellement de son absence.

D'autres organisations d'une certaine envergure existent néanmoins : la NKOS (Syndicat chrétien indépendant), et la KUK (Confédération des arts de la culture), plus modeste.

Conclusion

Si c'est ce schéma de pluralité chapeauté par une confédération dominante, qui prévaut dans les PECO, le pluralisme ou le tripolarisme fondé sur des divergences originellement politiques tend s'étendre (B).

II. Pluralisme politisé ou « tripolarisme »

Dans ce schéma, on trouve deux ou trois grandes confédérations dont la rivalité est d'ordre politique ou religieux. L'une des principales lignes de fracture se situe entre les confédérations issues de la structure syndicale officielle réformée de la période communiste – la KNSB (Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie) en Bulgarie ou l'OPZZ (Entente nationale des syndicats) en Pologne – et les confédérations qui ont été créées par opposition au gouvernement – la Podkrepa (Confédération du travail) en Bulgarie et ou le NSZZ Solidarnosc (Syndicat indépendant et autonome Solidarnosc) en Pologne.

A. Pologne

Seules trois grandes confédérations syndicales sont considérées comme représentatives et jouissent de droits spécifiques : le NSZZ Solidarnosc (Syndicat indépendant et autonome Solidarnosc), l'OPZZ (Entente nationale des syndicats), qui totalisent chacun plus de 500 000 membres, et le FZZ, plus petit. On trouve aussi beaucoup de confédérations plus modestes, ainsi que des syndicats nationaux autonomes. Le pays compte 7 000 syndicats locaux, généralement actifs dans un seul établissement, qui ne sont membres d'aucune structure syndicale confédérée.

Au cours des années 1980, alors que la Pologne reste sous le giron soviétique, des grèves massives ouvrent la brèche de l'alternative syndicale qui se profile. La création du syndicat « Solidarnosc » est concomitante à la dissolution de l'ancienne centrale syndicale unique CRZZ. Enregistré en tant que syndicat autonome, il devient clandestin suite à l'adoption de la loi martiale en décembre 1981, mais réapparaît légalement en 1989. La même année, les leaders de Solidarnosc se sont retrouvés à la tête du premier gouvernement non-communiste et ont joué un rôle politique direct au cours des années suivantes. Politiquement, le syndicat était proche du parti conservateur PiS (Jaroslaw Kaczynski). Lech Walesa, figure historique de Solidarnosc, s'était d'ailleurs remarqué en se faisant élire à la présidence de la république et en appuyant le soutien du Syndicat aux partis conservateurs, à plusieurs reprises (parfois même étrangers : ainsi du soutien explicite à Mitt Romney en 2012 !). Cette tendance s'est atténuée aujourd'hui : son nouveau président, Piotr DUDA, a entamé une mise à distance avec le monde politique. Aujourd'hui, Solidarnosc est redevenu davantage un syndicat qu'un mouvement politique, même s'il conserve toujours des liens étroits avec le milieu politique. Solidarnosc a enfin réussi à s'appuyer sur les autres syndicats européens, pour se moderniser et s'implanter dans les entreprises européennes situées en Pologne. "

L'OPZZ s'est pour sa part fondée en 1984 ; elle a hérité du patrimoine syndical des deux confédérations précédentes. En 2007, le syndicat a soutenu le parti de gauche aux élections législatives.

De ce bipolarisme syndical très proche du monde politique a jailli le FZZ en 2002. Troisième organisation syndicale du pays (300 000 membres), elle se destine à la neutralité politique. La confédération ouvre la brèche à toute une série de syndicats autonomes (de branche, d'entreprises, non affiliés à une centrale syndicale).

Le syndicalisme polonais peut se vanter d'avoir un réseau relativement dense et décentralisé : Solidarnosc comporte des bureaux représentatifs des diverses branches (16 subdivisions industrielles), qui ont des antennes dans les grandes villes de province (38 subdivisions régionales, 12 000 comités locaux). L'OPZZ n'est divisé qu'en une centaine de branches et le FZZ n'est composé principalement que de syndicats locaux. Ces différences structurelles sont frappantes lorsque l'on se penche sur l'organisation interne des 3 confédérations : 150 salariés employés au

siège de Solidarnosc, contre seulement 19 pour l'OPZZ et 8 pour le FZZ.

Revers de la médaille, la Pologne est confrontée à un problème d'éclatement syndical : les organisations sectorielles sont extrêmement nombreuses, ce qui les met dans une position défavorable pour les négociations tarifaires de branche. On recense quelques 24 000 organisations syndicales locales ; près de 600 000 personnes sont membres de ces organisations non affiliées (il est en effet très facile de créer un syndicat : la loi n'exige qu'un seuil minimal de 10 travailleurs).

Depuis 2000, le mouvement syndical polonais s'est écarté de la vie politique pour se concentrer sur ses missions premières. Il a perdu en influence et en importance, pour des raisons tenant tant au manque de formation de certains représentants au niveau local, qu'aux privatisations massives de certains secteurs.

B. Lituanie

Dans ce pays, trois confédérations principales coexistent : la LPSK (90 000 affiliés), la LDF (23 000) et Solidarumas (7200). Leurs clivages reposent historiquement sur des idéologies opposées, mais la coopération s'est améliorée aujourd'hui. Pour se constituer, un syndicat doit représenter au moins 20% des travailleurs d'une entreprise ou accueillir 30 membres au minimum (ce qui explique que l'on trouve également un petit nombre de syndicats indépendants).

La LPSK naît en 2002 de la fusion de deux syndicats issus du mouvement syndical soviétique. Elle est politiquement proche du parti social-démocrate. De l'autre côté de l'échiquier politique, la LDF découle d'une confédération syndicale chrétienne (créée en 1919) et s'apparente aux démocrates-chrétiens. Solidarumas a pour sa part acquis ses lettres de noblesses en défendant l'indépendance du pays, et a adopté en conséquence une position politiquement neutre.

Les 3 confédérations sont très structurées : composition selon une organisation sectorielle et importantes structures régionales (26 fédérations industrielles pour la LPSK par exemple).

Elles collaborent régulièrement lors de manifestations (ainsi contre les mesures d'austérité en 2009), à tel point que la LPSK a proposé en 2006 de fusionner les 3 grandes confédérations. Le projet n'a pas abouti, mais un centre de coordination et des activités conjointes ont vu le jour.

A titre indicatif, notons que c'est le seul parmi les pays étudiés où plusieurs confédérations sont dirigées par des femmes (Eugenija SNIUTIENE pour la LDF ; Janina MATUIZIENE pour LPSK).

C. Bulgarie

La Bulgarie compte deux confédérations syndicales principales. La KNSB/CITUB (Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie) est issue du syndicat officiel réformé de la période communiste en 1990. Elle est majoritaire (328 000 affiliés). Elle se déploie via 36 syndicats de branches et 13 syndicats locaux.

PODKREPA (Confédération du travail) émane du mouvement d'opposition. Créée en 1989, elle se définit comme protectrice des droits civiques (notamment de la minorité turque). Deuxième organisation nationale, elle revendique 91 000 affiliés. Elle revendique 36 syndicats régionaux et 23 syndicats sectoriels.

Ces deux confédérations ont réussi à jouer un rôle majeur dans les réformes socio-économiques. Elles parviennent aujourd'hui à collaborer avec un succès relatif (organisation d'une

manifestation commune en 2004). Les deux confédérations ont reconnu des divergences historiques (la question du partage du patrimoine de l'ancien syndicat communiste, d'abord monopolisé par la CITUB, a donné lieu à des luttes acharnées), mais la tendance actuelle est davantage à la coopération. Podkrepa définit d'elle-même les relations entre les confédérations comme « *constructives* ».

Si des divergences sont inévitablement mises en avant (manifestations séparées contre le gouvernement en 2009), leurs relations sont relativement bonnes (« *les relations initialement hostiles entre la CITUB et Podkrepa ont été surmontées* » pour Nadezhda Daskalova, directrice de l'Institut de la recherche sociale et syndicale de la CITUB). La KNSB et Podkrepa reposent sur une structure similaire de fédérations syndicales/syndicats affiliés. Ils sont au nombre de 36 pour la KNSB, le syndicat enseignant étant le plus important avec 75 000 membres. Elle regroupe également cinq organisations associées représentant les travailleurs indépendants, les agriculteurs et d'autres branches d'activité. Podkrepa se compose de 25 fédérations sectorielles affiliées.

Autour de ces deux grandes confédérations, plusieurs syndicats gravitent et fédèrent des professions spécifiques (aéronautique, journalisme, police...). En outre, depuis les années 1990 Podkrepa et KNSB sont concurrencées par d'autres confédérations – telles que Promyana (qui accueille également des organisations sociales et citoyennes). Elles peuvent avoir des représentants aux niveaux locaux et de branche, mais ne répondent pas nécessairement aux critères de représentativité qui leur permettraient de siéger dans les instances de dialogue tripartites. Les membres des organisations hors Podkrepa et CITUB représenteraient 1% des salariés.

Au final, seules les organisations représentatives peuvent espérer « compter » au niveau national : présence dans les instances tripartites, droits spécifiques en matière de négociation collective. Seules la KNSB et Podkrepa sont reconnues comme telles (en 2004, elles se sont violemment opposées à la reconnaissance de ce statut en faveur de Promyana).

La KNSB et Podkrepa ont toutes deux coopéré avec le parti socialiste bulgare par le passé, bien que des conflits les aient opposées au gouvernement socialiste élu en 2005. Étonnamment, quoique la CITUB soit issue de l'ancienne confédération communiste, c'est Podkrepa qui a revendiqué agir aujourd'hui avec les partis socialistes et démocrates, alors que la CITUB nous a fermement rappelé son indépendance vis-à-vis des politiques : la proclamation de son indépendance a été le premier acte promulgué par la confédération.

Un gouvernement de centre-droit a été élu en juillet 2009, faisant une priorité de la restauration du dialogue tripartite. Plusieurs questions centrales ont ainsi pu faire l'objet d'accords : paquet de mesures anti-crise (mars 2010), recul de l'âge de la retraite (octobre 2010).

Pluralisme syndical organisé qui permet une coopération entre des centrales qui se savent puissantes, ce modèle pourrait devenir la voie médiane entre nostalgie du monolithisme et pluralisme éclaté (3).

III. Pluralisme pur

Dans ce troisième et dernier schéma, les syndicats sont atomisés les uns par rapport aux autres : la structuration ne se fait ni en fonction de deux ou trois grandes confédérations qui domineraient le jeu syndical, ni en fonction de divergences politiques. La fragmentation est de mise. L'indépendance acquise a suscité méfiance et craintes d'un retour à une forme de pouvoir central. La Hongrie en est l'exemple-type.

A. Hongrie

Dans les années 1980 déjà, le syndicalisme national se réorganise pour donner naissance à 6 grandes confédérations nationales. Le paysage est fragmenté, entre ces 6 confédérations concurrentes : MSZOSZ (Confédération nationale des syndicats hongrois), SZEZ (Forum pour la coopération des syndicats), ESZT (Confédération des syndicats professionnels), LIGA (Ligue démocratique des syndicats indépendants), MOSZ (Fédération nationale des conseils d'entreprise), ASZSZ (Confédération des syndicats autonomes).

Actives dans l'ensemble de l'économie, LIGA et MOSZ sont issus de mouvements de protestations locaux anti-communistes alors que les quatre autres confédérations (MSZOSZ, ASZSZ, SZEZ et ESZT) sont issues du l'ancien syndicat unifié SZOT. Leurs lignes de partage tiennent dans les secteurs dans lesquels ils officient : manufacture et services privés (MSZOSZ) ; services publics, transports, industrie chimique (ASZSZ) ; services publics plus largement pour le SZEZ et l'ESZT (santé et social d'une part, enseignement supérieur d'autre part).

SZEZ et MSZOSZ sont les deux premiers grands syndicats. MSZOSZ est proche du parti socialiste (accord électoral conclu en 2005). Les autres confédérations sont plus indépendantes politiquement. En particulier, LIGA est une organisation autonome. Malgré des adhérents relativement peu nombreux, son audience est grande (ainsi de son élection pour la gestion de la caisse d'assurance maladie en 1993). Adhérente à la CSI et à la CES, elle est à l'origine de la promulgation de lois importantes, notamment sur le droit de grève, aujourd'hui restreint par le gouvernement actuel. Les rangs de la LIGA ont été étoffés par les secteurs de la défense et de la police, de l'industrie électrique et des médecins.

En plus de cet éclatement visible, un grand nombre de syndicats indépendants sont actifs sur la scène syndicale.

Présentant donc 6 grandes confédérations, le maillage syndical hongrois est des plus favorables, avec un rattachement fort aux fédérations. Cet éclatement n'est pas obligatoirement néfaste. La Hongrie répond d'un pluralisme coopératif, les confédérations travaillant de concert, et la mise en concurrence des confédérations ne semble pas nuire aux droits sociaux (40% des salariés sont tout de même rattachés à une convention collective).

En 1999, le premier gouvernement Orban avait entamé la déconstruction du pouvoir syndical, en retirant la gestion des systèmes de protection sociale de la houlette des partenaires sociaux, au profit du gouvernement lui-même. Le gouvernement issu des élections de 2010 suit le même cap.

C. Roumanie

Pays marqué par une très forte syndicalisation – les études font varier le nombre de syndiqués entre 2 et 2,5 millions de personnes - ses structures syndicales sont fragmentées entre 5 confédérations : la CNSLR-Frăția, le BNS, la CSDR, CNS Cartel ALFA et Meridian. Chacune comprend un grand nombre de fédérations affiliées.

La CNSLR est issue d'une fusion opérée en 1990, entre l'ancien syndicat officiel (CNSLR) et une autre confédération (Fratia). Première grande confédération, elle revendique 800 000 syndiqués. La CNS Cartel-ALFA elle aussi créée en 1990 est la seconde grande organisation syndicale (400 000 membres). Le BNS (Bloc national syndical) revendique 375 000 adhérents. La CSDR (Confédération syndicale démocratique de Roumanie), entité issue d'une scission au sein de la CNSLR-Fratia, puis la CNS Meridian la plus petite, arrivent en quatrième et cinquième position en nombre d'adhérents.

Ces 5 confédérations sont dites « représentatives » et peuvent à ce titre négocier au niveau national et siéger au Conseil économique et social tripartite de Roumanie.

Les divisions entre confédérations ne sont que partiellement politiques (à la différence de la Pologne ou de la Bulgarie). La CNSLR-Fratia a certes conclu un accord officiel de coopération avec le PSD (parti social-démocrate), qui entretenait déjà des liens avec le BNS, et Cartel-ALFA a fondé son action sur les principes démocrates-chrétiens ; mais elle a tenu à rappeler sa totale indépendance vis à vis « du gouvernement et des partis politiques ».

L'éclatement des confédérations se poursuit dans le nombre de fédérations sectorielles affiliées aux grandes centrales : 36 pour la CNSLR-Fratia, 45 pour Cartel ALFA, 30 pour le BNS, 27 pour Meridian et 20 pour la CSDR. A cela s'ajoutent un nombre important de fédérations non affiliées, et qui regroupent elles-mêmes de petits syndicats locaux. Il est en effet relativement aisé de créer un syndicat en Roumanie (seuil de 15 travailleurs sur le même lieu de travail).

Par conséquent, fragmentation et concurrence sont de mise, et expliquent sans doute le fort taux de syndicalisation (qui influence à son tour la dispersion syndicale, cumulé avec les facilités de création d'un organe syndical). Pourtant, des négociations sont menées avec succès aux trois échelons, et la moitié des salariés est rattachée à une convention collective.

En janvier 2007, trois des cinq plus grandes confédérations roumaines ont décidé de former une nouvelle alliance, l'ACSR, afin de faire un pas de plus vers une éventuelle fusion. Cette alliance aurait disposé d'une direction, d'un siège et d'une personnalité juridique propre. Le projet n'a pas abouti : réticences de Cartel-ALFA au nom du « pluralisme syndical », et retrait de la CSDR ont eu raison de l'alliance.

Au final, la constellation syndicale roumaine n'est pas synonyme de guerres fratricides : les syndicats sont aptes à une coopération saine, en témoigne le groupe de contestation créé en 2009 dans le secteur public, contre les politiques gouvernementales de réduction des dépenses publiques.

Conclusion

Dans les PECO, le pluralisme syndical est globalement assez marqué : organisations sectorielles extrêmement nombreuses, qui empêchent toute position favorable dans la négociation collective, et toute vision économique globale. Les structures sont différenciées et décentralisées. Seul l'exemple Polonais contrebalance vraiment ce schéma, puisque sa première confédération comporte des bureaux représentatifs des diverses branches, qui ont eux-mêmes des antennes dans les grandes villes de province.

Les relations aux partis politiques dépendent pour beaucoup de l'histoire jouée par les syndicats dans la chute du régime communiste, et dans leur présence ou non dans les forums de discussion conduits lors de la transition vers une économie de marché. Nous en parlerons plus en détail en Partie IV.

Le rôle qu'ils jouent à l'international dépend de leur force au sein du pays ; de leur intégration à la CES de l'autre.

Gageons que les récents et multiples projets d'alliances entre confédérations aboutiront à terme, permettant un maillage conventionnel total.

Annexe à la partie II

Les Confédérations syndicales nationales d'Europe centrale et orientale membres de la CES/ETUC

BULGARIE

CITUB Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie

PODKREPA Confédération du travail

ESTONIE

EAKL Association des syndicats d'Estonie Eesti Ametiühingute Keskkliit /

TALO Association des syndicats des employés d'Estonie (Teenistujate Ametiiliitide Organisatsioon)

HONGRIE

ASzSz Confédération des syndicats autonomes

LIGA Ligue démocratique des syndicats indépendants

MOSz Fédération nationale des conseils d'entreprises

MSZOSZ Confédération nationale des syndicats hongrois

SZEF Forum pour la coopération des syndicats (Szakszervezetek Együttműködési Fóruma)

ÉSzt Confédération des syndicats professionnels (Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés)

LETTONIE

LBAS Confédération des syndicats indépendants de Lettonie (Latvijas Brīvo Arodbiedrību Savienība)

LITUANIE

LDF Fédération du travail de Lituanie (Lietuvos Darbo Federacija)

LPSK / LTUC Confédération des syndicats de Lituanie (Lietuvos Profesinių Sąjunga Konfederacija)

LPSS (LDS) Syndicat lituanien (Lietuvos Darbiniku Sąjunga)

POLOGNE

NSZZ Solidarnosc Syndicat indépendant et autonome "Solidarnosc" (Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarnosc")

OPZZ Entente nationale des syndicats

FZZ Forum des syndicats Forum Związków Zawodowych

ROUMANIE

BNS Le bloc national syndical

CARTEL ALFA Confédération nationale syndicale - Cartel ALFA (Confederatia Națională Sindicală)

CNSLR-Fratia Confédération nationale des syndicats libres de Roumanie - FRATIA

CSDR Confédération syndicale démocratique de Roumanie

SLOVAQUIE

KOZ SR Confédération syndicale de la République slovaque

SLOVENIE

ZSSS Association slovène des syndicats libres (Zveza Svobodnih Sindikatov Slovenije)

TCHEQUIE

CMK OS Confédération tchéco-morave des syndicats

Partie III. Dialogue social et couverture conventionnelle

« Au compromis implicite négocié au niveau national - « quasi-stabilité des salaires réels, réduction de l'emploi – a succédé une pluralité de compromis dictés par les conventions collectives locales, élaborées au niveau de l'entreprise » (Violaine Delteil). Bref, le dialogue social s'est largement décentralisé.

Une fois les syndicats (re)constitués et viables, leur principale fonction sera de prendre part à la négociation collective. Ce sera leur rôle naturel de représentation des travailleurs (A), aujourd'hui également dévolu à de nouveaux acteurs : les comités d'entreprises, entre concurrents et partenaires au dialogue social, affinement de l'équipement institutionnel de la représentation oblige (sur la directive 2002/14, voir : Marie Meixner, dans la bibliographie). Que produit le dialogue social et comment couvre-t-il les différents pans de l'activité économique ? Ce sera l'objet de notre seconde partie : négociation collective et couverture conventionnelle (B).

A. Représentation des travailleurs

Nous avons évoqué la forte décentralisation des moyens qui caractérise le paysage syndical des PECO (financements, fédérations multiples). Cela n'est pas forcément négatif puisque compensé par une présence tout aussi forte dans les organisations de base des entreprises et administrations. Mais il existe là aussi des différences. C'est dans les entreprises nées de grands groupes industriels autrefois propriété de l'Etat et dans le secteur public – la santé et l'éducation par exemple – que la représentation syndicale est la plus forte. Elle est par contre quasi inexistante dans le secteur privé nouvellement créé – dominé par les PME et les activités de service. Mesurée à la moyenne des salariés, c'est donc surtout dans ces secteurs que la représentation des travailleurs sur le lieu de travail par les syndicats ou les conseils d'entreprise fait défaut.

En réalité, la situation est légèrement meilleure là où la création de conseils d'entreprise, organes de représentation institutionnels élus par l'ensemble des salariés, a ouvert une voie légale assurant la justification et le renforcement des structures syndicales notamment locales (comme en Hongrie en 1992, en Slovénie en 1993, en Croatie en 1996 et en Slovaquie en 2003).

Or les organisations syndicales d'Europe de l'Est, attachées au modèle de représentation unitaire des travailleurs dans l'entreprise, se sont opposées à la création de conseils d'entreprise, considérés comme concurrents. Certaines ont vigoureusement rejeté tout projet gouvernemental en ce sens – alors que des chefs d'entreprise y étaient favorables. La transposition de la directive 2002/14/CE, sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises européennes, accomplie depuis 2006, devrait modifier la donne.

Plusieurs aspects positifs de la présence du comité d'entreprise sur le lieu de travail ont ainsi été occultés par les syndicats. Leur attitude hostile a fait oublier que l'expérience nouvelle de la participation et de la sensibilisation aux intérêts des travailleurs aide les non-membres à prendre conscience de la nécessité d'une organisation collective. La brèche légale représentative ouverte par les comités d'entreprise sert par ricochet les syndicats : les centrales syndicales peuvent elles aussi profiter des activités de formation et de conseil destinées aux conseils d'entreprise (et l'on a vu que les syndicats manquaient cruellement de moyens d'expertise). Ce phénomène de légalisation et de légitimation leur a permis de séduire un certain nombre de salariés, évitant ainsi

une trop grande perte d'adhésions. En effet, des principaux motifs de fidélité à un syndicat, la bonne image de l'organisation et surtout la présence de représentants du personnel dans l'entreprise prime... Servir la cause du comité d'entreprise, c'est servir celle des syndicats.

En fait, dans les PECO, il semble de prime abord que sans présence syndicale, la représentation des salariés sur le lieu de travail est inexistante. Nous nous pencherons donc sur les pouvoirs et les rôles dévolus aux syndicats, aux différents niveaux de la négociation collective.

En parallèle, nous traiterons la mise en concurrence forcée et la nécessaire collaboration avec les comités d'entreprise (importance de la directive 2002/14/CE). L'éclosion des représentants élus du personnel (les conditions de leur mise en place, leurs pouvoirs, les ressources qui leur sont dévolues) sera mise en perspective avec le rôle des syndicats.

Nous avons dégagé une typologie en fonction de 3 types de représentation. Dans la première, il y a coexistence du syndicat et du comité d'entreprise (1) ; dans la seconde, prédominance des syndicats (2) ; dans la dernière, monopole syndical à géométrie variable (3).

A. Coexistence du syndicat et du Comité d'entreprise.

En République Tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie : la loi met progressivement en place des dispositions permettant aux syndicats et aux comités d'entreprise d'être présents sur les lieux de travail.

Toutefois, des divergences persistent ; en Hongrie, en Slovaquie et en Slovénie, les droits et obligations des CE et des syndicats locaux se recoupent partiellement, alors que d'autres pays, les attributions de chacun sont davantage distinguées.

République Tchèque

Le principal organe de représentation des travailleurs est le syndicat – leur seuil de création est faible ; 3 personnes suffisent.

Depuis 2001, il est possible de créer un comité d'entreprise ou de nommer des représentants chargés des questions de santé et de sécurité (à la demande d'au moins 1/3 des salariés de l'entreprise). Depuis une décision de la Cour constitutionnelle datée de 2008, il est possible de voir coexister dans une même entreprise un syndicat et un comité d'entreprise ou des délégués à la santé et à la sécurité.

Mais dans la pratique, très peu de comité d'entreprise sont créés ; le syndicat conserve son hégémonie et la plupart des entreprises sont purement et simplement dépourvues de représentants des travailleurs.

Seuls les syndicats peuvent participer à la négociation, mais le syndicat comme le comité d'entreprise ont un droit d'information sur les questions relevant de la marche générale de l'entreprise et de toute mesure propre à en modifier le fonctionnement. Le syndicat dispose néanmoins d'un pouvoir d'information plus étendu, qui couvre d'autres domaines plus pointus du droit du travail dans l'entreprise (formation, hygiène, systèmes de rémunération et d'évaluation...).

Par contre, tous les représentants des travailleurs disposent d'un droit à la consultation sur les politiques d'envergure qui touchent l'entreprise (transfert, licenciement collectif...). Une fois encore, le syndicat a un droit plus étendu puisqu'il est consulté sur toute une série d'autres

questions plus précises (règlement collectif des horaires de travail, indemnisation de la maladie professionnelle, mutations...).

Les syndicats sont les seuls à disposer d'un pouvoir partiel de codécision – par exemple en cas de chômage partiel ou pour l'embauche longue durée de travailleurs temporaires, ou encore pour la détermination du règlement intérieur.

Seule limitation récente du pouvoir syndical : la déclaration d'inconstitutionnalité de la disposition légale leur accordant un droit de contrôle des documents de l'entreprise afin de s'assurer que les normes d'hygiène et de sécurité étaient respectées. C'est désormais une prérogative purement étatique.

Tous les représentants des travailleurs sont protégés contre le licenciement abusif. Ils ont également droit à un temps de détachement et à des locaux.

La *mixité tchèque*, en vertu de laquelle le comité d'entreprise n'existait qu'en l'absence de syndicat au niveau local, présentait le mérite d'éviter une compétition entre CE et syndicat. Sa disparition nuira-t-elle à la négociation collective ? Y aura-t-il parcellisation des forces de représentation des salariés ? Il est permis d'en douter.

Hongrie

La représentation des travailleurs est tantôt le fait des syndicats locaux, tantôt celui des comités d'entreprise élus. Les comités d'entreprise ont été introduits en 1992. En 1998, le gouvernement de droite les a renforcés, alors que les socialistes ont réopéré un déplacement de la ligne de partage des pouvoirs, en faveur des syndicats : les comités d'entreprise ont perdu leur pouvoir de négociation, et les syndicats ont gagné des droits à la consultation.

Aux termes de la loi, les comités d'entreprise sont créés dans les entreprises de plus de 50 salariés (en réalité, 1/3 seulement en sont pourvues). Les grandes entreprises sont les mieux dotées. Au moins 2 réunions par an sont tenues – nombre faible qui condamne le CE à une éventuelle exclusion du processus de représentation des travailleurs, de fait. Les syndicats seuls jouissent du droit de négociation et de quelques droits à la consultation.

Mais ces errances législatives ne marquent pas foncièrement le terrain : en pratique, la représentation des travailleurs par les comités d'entreprise est corrélée à celle d'une section syndicale (70% des CE sont composés au moins en majorité de syndicalistes, Béla Benyo, 2003). En outre, les décisions patronales sont difficilement susceptibles d'être infléchies. Au niveau de l'entreprise, les confédérations ont endossé très rapidement un rôle de coorganisatrices (ainsi de la mise en place de conseils d'entreprises élus dès 1992).

Les représentants syndicaux disposent de droits divers, étendus : négociation, consultation dans les domaines essentiels touchant à l'emploi (suppressions d'emplois et transferts d'activités), protection contre les violations du droit du travail.

Le comité d'entreprise est lui informé sur certaines questions relatives à la marche générale de l'entreprise : situation économique générale, caractéristiques du personnel, projets d'investissements, etc. Il dispose d'un pouvoir consultatif quant aux sujets susceptibles d'affecter un nombre important de travailleurs (restructurations). Enfin, la loi lui reconnaît un pouvoir de codécision quant à l'utilisation des biens de l'entreprise à des fins sociales.

En revanche, il ne peut pas influencer les décisions patronales. Les informations ne sont généralement divulguées qu'au moment où la décision est prise (mais la jurisprudence nouvelle de la CJUE, qui a dégagé la notion de « temps utile », imposant une information qui puisse être utilisée

par les syndicats, pourrait impacter ce mouvement).

Tous les représentants des travailleurs bénéficient d'une protection contre le licenciement par consentement du syndicat ou des travailleurs qui les ont élus. Le temps de détachement varie selon qu'il s'agit de représentants syndicaux (2H par mois / 3 travailleurs), ou de membres du CE (10% de leur temps de travail).

Pologne

Aux termes de la loi sur les syndicats de 1991, « les syndicats doivent représenter les droits et les intérêts collectifs de toutes les travailleurs, quelle que soit leur appartenance syndicale ». La primauté accordée aux organes syndicaux est clairement affichée, et pourtant deux éléments sont frappants : d'abord, selon une étude publiée par CBOS (Centre de recherche sur l'opinion publique) en 2010, 60% des travailleurs ne disposaient pas d'une présence syndicale sur leur lieu de travail, et 10% ignoraient si un syndicat était actif dans leur établissement... (CBOS, 2010) ; ensuite, si les syndicats disposaient initialement d'un monopole de représentation des travailleurs sur le lieu de travail, la loi en 2006 a autorisé la création de CE, structures de représentation non syndiquées et conseil des travailleurs...

Les prérogatives des comités d'entreprise sont limitées au droit d'être informés sur la situation économique de l'établissement et d'être consultés sur les questions liées à l'emploi et à l'organisation du travail. La loi polonaise transposant la directive 2002/14 stipule qu'il n'est pas nécessaire de créer un comité d'entreprise si un accord existant prévoit un niveau comparable d'information et de consultation. Le comité d'entreprise se compose exclusivement de salariés. Il doit se réunir une première fois dans les 30 jours suivant son élection.

Depuis une décision de la Cour constitutionnelle rendue en juillet 2008, la disposition légale permettant aux syndicats représentatifs de désigner les membres du CE a été abrogée (l'élection n'intervenait qu'en cas de désaccords entre syndicats ou défaut de syndicats représentatifs). La législation ancienne a, en effet, été invalidée pour rupture de l'égalité de traitement et atteinte au droit des travailleurs de ne pas s'affilier à un syndicat.

Les comités d'entreprise sont donc depuis 2009 élus par l'ensemble du personnel. Dans les entreprises de 50 à 100 salariés, 10 salariés doivent présenter des candidatures (20 dans les entreprises de plus de 100 salariés). Les coûts liés à l'élection incombent à l'employeur. Les membres du comité d'entreprise peuvent être révoqués si au moins 50 % du personnel le demandent pendant une période minimale de six mois. Il y a actuellement 3 112 CE, et la plupart ont été créés dans des entreprises où un syndicat était déjà présent : les travailleurs n'ont que très rarement pris l'initiative d'en créer un, en cas d'absence syndicale. Cet état de fait tend à prouver que les deux structures se stimulent l'une l'autre et permettent une meilleure implantation de la logique de représentation des travailleurs.

Les droits du CE se limitent au droit d'être informé sur « l'évolution récente et l'évolution probable des activités de l'entreprise ou de l'établissement et sur sa situation économique », et d'être informé et consulté sur la « situation, la structure et l'évolution probable de l'emploi au sein de l'entreprise », les mesures visant à maintenir les niveaux d'emploi et les « décisions susceptibles d'entraîner des modifications importantes dans l'organisation du travail ».

D'autres lois mettent plus en péril la situation locale des syndicats, en prévoyant la possibilité de créer des structures de représentation non-syndiquées (cas de licenciement collectif ou de velléités patronales de suspension des droits contractuels).

Troisième corps concurrent, les « conseils des travailleurs » sont présents dans certaines

entreprises publiques ; ils sont en réalité faibles et laissent une large marge de manœuvre aux syndicats.

Les droits des organisations syndicales présentes sur le lieu de travail couvrent les domaines suivants : affaires concernant les travailleurs à titre individuel ; droits et intérêts collectifs des travailleurs ; respect du droit du travail ; coopération avec l'inspection du travail ; situation des anciens salariés qui sont à la retraite. Elles seules jouissent du droit exclusif de signer des conventions collectives et d'organiser des actions revendicatives. Les droits des syndicats à l'information s'appliquent aux transferts d'activités et aux mesures susceptibles d'entraîner des changements dans les conditions d'emploi, ainsi qu'aux informations relatives aux conditions de travail et aux règles de rémunération (et toute information sur la situation économique de l'entreprise).

Les modalités de versement des rémunérations, des primes et, le cas échéant, des prestations sociales internes, toute mesure susceptible d'affecter les conditions d'emploi doit être *négociée* avec le syndicat - mais l'employeur peut agir unilatéralement en cas de défaut d'accord. Il n'y a pas codécision... Les prérogatives sont étendues, mais elles sont aussi soumises à des conditions qui garantissent à l'employeur d'avoir potentiellement les mains libres pour mener sa politique managériale. L'employeur doit tenir compte des propositions des syndicats « dans la mesure du possible ». En réalité, tout organe de représentation doit être consulté en cas de licenciement collectif, mais la loi n'impose pas d'obligation d'accord.

Le législateur prévoit également une protection spécifique contre le licenciement lors de la création d'un syndicat dans un établissement, pour les travailleurs occupant une fonction électorale et pour un nombre défini de délégués syndicaux. Dans la pratique, bon nombre de délégués syndicaux sont victimes de traitements discriminatoires de la part de leur employeur en raison de leur statut. Tous les travailleurs ont le droit d'être libérés de leurs activités normales pour assumer leurs fonctions syndicales. Ce temps de détachement n'est pas obligatoirement rémunéré. Bref, les syndicats, quoiqu'attaqués sur le plan législatif (transposition oblige), demeurent les mieux protégés.

Slovaquie

Au niveau de l'entreprise, les partenaires à la négociation seront toujours l'employeur et la ou les sections syndicales locales (et à défaut d'accord celle qui présente le plus grand nombre d'adhérents au sein du personnel). Mais depuis 2011, les syndicats ont été mis en difficulté par la nouvelle disposition légale qui les contraint à apporter la preuve a priori de leur représentativité : 30% du personnel doivent leur être affiliés.

En outre, les dispositions législatives nouvelles accordent une place grandissante aux comités d'entreprise, avec lesquels les syndicats doivent composer. Jusqu'à la loi du 30 avril 2002, les syndicats avaient un monopole absolu de représentation sur le lieu de travail. Depuis, la loi de juillet 2003 a renforcé la place des comités d'entreprise: les comités d'entreprise peuvent être institués même dans les établissements déjà pourvus d'une section syndicale. Dans cette hypothèse, les droits à l'information-consultation sont transférés au CE – les syndicats s'en trouvant dépossédés.

Pour être créé, 10% du personnel doit demander à ce qu'un comité d'entreprise soit institué.

On assiste à une *érosion* du pouvoir syndical local. En 2009, la représentation des travailleurs est assurée dans 42% des entreprises par les syndicats, et dans 23% par les CE (EIRO, Slovakia: EIRO CAR on The effect of the Information and Consultation Directive on Industrial Relations in the EU Member States five years after its transposition, 2011).

Cette érosion ne se traduit pas nécessairement en termes de prérogatives. Quels sont les droits des divers représentants des travailleurs ? Information, inspection, négociation et veille au respect des droits des travailleurs. La codécision entre comité d'entreprise et syndicat existe dans certains domaines. Mais seules les organisations syndicales négocient. Les comités d'entreprise peuvent néanmoins discuter de questions telles que la structure de l'emploi, la santé et la sécurité et les changements organisationnels.

Toutefois, si une organisation syndicale et un CE sont présents dans un même établissement, ils se partagent les pouvoirs : la première conservera son droit à la négociation, le second s'arrogera, seul, le droit à l'information-consultation.

Tous les représentants des travailleurs jouissent d'une protection contre les discriminations et le licenciement abusif. En sus, l'employeur a l'obligation de mettre à la ressource de tous les représentants « les infrastructures et équipements nécessaires », ce qui recouvre un panel assez large... En revanche, les heures de détachement sont plus amplement accordées aux délégués syndicaux qu'aux autres représentants des travailleurs (dans le second cas, il s'agit d'un forfait qui ne va pas croissant avec le nombre de salariés).

Slovénie

En Slovénie, les travailleurs sont représentés à la fois par le syndicat et le comité d'entreprise (dans les entreprises de plus de 20 salariés, depuis une loi datée de 1993). Dans la pratique, syndicalistes et membres du comité d'entreprise sont généralement les mêmes personnes. Alors que l'organisation des représentants syndicaux est le fait du syndicat lui-même, c'est la loi qui détermine les conditions de création et de fonctionnement du comité d'entreprise (nombre de membres allant croissant en fonction des effectifs). Leur liberté est donc différenciée.

Les deux organes disposent d'un droit à l'information et à la consultation, mais le syndicat en jouit d'une manière plus étendue. Le droit à la consultation porte sur des questions relatives à la situation de l'entreprise et à la situation des travailleurs (statut de l'entreprise, classifications, transfert d'activité...).

En tout état de cause, le syndicat peut seul conduire la négociation collective : il doit « garantir et protéger les droits et intérêts des représentants syndicaux auprès de l'employeur ». C'est pourquoi son droit d'information-consultation est plus étendu (mise en place d'un travail de nuit, licenciements...). Dans ce dernier cas, son pouvoir se rapproche même de la codécision puisque son opposition entraîne la suspension de la procédure jusqu'à règlement judiciaire de l'affaire. Paradoxalement, ce sera le consentement du comité d'entreprise qui pourra être requis pour que certaines décisions soient engagées (congrés annuels, utilisation des infrastructures sociales, critères de promotion, etc.).

Les membres du comité d'entreprise comme les représentants syndicaux sont toujours protégés contre le licenciement (le consentement de l'organe auquel ils appartiennent est nécessaire).

La loi impose en outre aux employeurs d'offrir aux délégués syndicaux « les conditions nécessaires à une réalisation rapide et efficace des activités syndicales » - d'autres aspects sont réglés par convention collective. En faveur du comité d'entreprise, l'employeur a l'obligation de lui mettre un bureau à la disposition et de régler les frais d'équipement ou d'expertise.

Nous avons parlé de cette représentation bicéphale qui émerge dans les PECO ; il n'en demeure pas moins que les syndicats gardent peu ou prou leurs attributions – relativement étendues – dans la majorité des cas. C'est cette prédominance syndicale pure que nous étudierons en (B).

B. Prédominance des syndicats

En Bulgarie, Estonie, et Lettonie : les syndicats constituaient les seuls organes de représentation, mais la loi dispose que les travailleurs peuvent désormais être également représentés par des délégués du personnel élus. La différence est ténue avec la représentation à deux têtes évoquée en (1). Elle n'est toutefois pas négligeable, étant donné les faibles prérogatives faibles accordées à ces nouveaux élus.

Bulgarie

Le pays ne dispose pas d'une structure unique de représentation des travailleurs. En pratique pourtant, les syndicats dominent. Leurs pouvoirs sont étendus : négociation collective, élaboration du règlement intérieur, représentation en justice des travailleurs, signalement de tout manquement au droit du travail.

Les salariés ont néanmoins la possibilité de faire élire des représentants des travailleurs, qui défendent leurs intérêts sociaux et économiques. Point important, ils peuvent être élus même en présence de syndicat dans l'entreprise (ce qui est rare en fait).

Ils peuvent également élire des représentants supplémentaires aux fins d'information-consultation. La disposition nouvelle (loi de 2006) transpose la directive 2002/14/CE. Ces nouveaux droits peuvent être transférés aux syndicats si les travailleurs, réunis en assemblée générale ou via leurs délégués élus, en décident ainsi (ce sera le cas lorsqu'ils sont fortement implantés dans la structure). Ces « nouveaux représentants » sont uniquement présents dans les entreprises de plus de 50 salariés ou les établissements de plus de 20, conformément au texte même de la directive.

Les droits les plus importants pour tous les représentants des travailleurs sont ceux qui leur sont accordés pour la défense des intérêts sociaux et économiques des travailleurs ; information-consultation en cas de projet de licenciement collectif ou transfert d'activité, ou de toute modification du rythme de travail, etc.

L'ensemble des droits conférés aux représentants des travailleurs, quels qu'ils soient, est toujours limité par la grande liberté accordée à l'employeur : il n'est jamais tenu d'obtenir leur consentement. Sa seule obligation est de nature consultative.

Tous bénéficient d'une protection contre le licenciement (accord du syndicat ou de l'inspection du travail). Un temps de détachement leur est également accordé, sous la forme d'heures rémunérées, de congés supplémentaires ou de réduction de leur temps de travail. Un accord collectif fixe ces modalités.

Estonie

Les travailleurs sont principalement représentés par les syndicats (ou bien ils ne bénéficient d'aucune représentation). Depuis 2007, des représentants du personnel peuvent toutefois être élus, et prendre part à la négociation collective en l'absence de syndicat. L'élection de ces représentants se fait à la demande du syndicat (ce qui semble étonnant puisqu'on voit mal pourquoi le syndicat favoriserait l'écllosion d'une structure concurrente, du moins en façade), ou de 10% des effectifs. Elus, ils bénéficient de droits d'information-consultation. Ils sont actuellement présents dans 13% des organisations (51% des entreprises de plus de 250 salariés, 36,4% dans

celles comprises entre 50 et 249 salariés). Ils sont en tout état de cause beaucoup plus présents aux côtés des travailleurs que ne le sont les syndicats eux-mêmes (48% des entreprises de plus de 250 salariés en sont doté, contre 20,6% de celles comprenant entre 50 et 249 salariés).

La loi de 2007 ne précise pas combien de représentants des travailleurs sont susceptibles d'être élus (« les travailleurs peuvent élire plusieurs représentants » stipule-t-elle), ni à quelle fréquence les élus doivent se réunir. Aucun seuil d'effectifs n'est fixé pour leur élection. Si plusieurs représentants sont élus, ils peuvent désigner un représentant principal qui organisera leurs activités.

Leurs missions sont relativement classiques : négociation, respect du droit du travail, droits d'information-consultation (licenciement collectif, transfert d'activité, réduction des salaires...).

Dans tous les cas, tous les représentants des travailleurs bénéficient d'une protection contre le licenciement (obligation de recueillir le point de vue des travailleurs ou du syndicat, qu'il peut passer outre sous couvert de justification) et d'un temps de détachement qui varie selon le nombre de personnes syndiquées ou le nombre de salariés dans l'entreprise. En outre, ils peuvent prétendre à un congé de formation de 5 jours par an, rémunéré. L'entreprise doit leur fournir un local et un espace de manifestation (une fois par mois). Ils peuvent faire appel à des experts.

Lettonie

La représentation sur le lieu de travail est principalement le fait des syndicats. Depuis 2002, il est néanmoins possible d'élire des « représentants des travailleurs dûment habilités » dont le nombre n'est pas précisé (mais ils n'existent que dans les entreprises de plus de 5 salariés, excluant ainsi les PME de la représentation).

Les délégués syndicaux comme ces nouveaux représentants jouissent de droits d'information-consultation, de droit à la négociation. Les représentants des travailleurs ont le droit de tenir des réunions du personnel dans la mesure où elles ne perturbent pas l'activité normale de l'entreprise. Ils peuvent également contrôler si l'employeur respecte les prescriptions légales. Ils sont notamment autorisés à accéder au lieu de travail si, là encore, cela n'entrave pas la bonne marche de l'entreprise.

Les représentants bénéficient d'un temps de détachement (fixé par convention collective), et d'une protection contre le licenciement (consentement du syndicat oblige).

Dans les pays où le syndicat est la première instance de représentation, plusieurs variables d'ajustement, légales, permettent de nuancer ou d'accroître leurs prérogatives ; constituant par là-même des monopoles syndicaux à géométrie variable (C).

C. Un monopole syndical à géométrie variable.

En Lituanie et en Roumanie : les travailleurs sont principalement représentés par les syndicats. Les droits qui leur sont conférés varient considérablement, mais le prestige syndical, dans sa version soviétique *monopolistique*, perdure.

Lituanie

Les salariés peuvent désormais être représentés soit par les syndicats, soit en leur absence par un comité d'entreprise (depuis 2003), dans les entreprises de plus de 20 salariés. Dans celles de moins

de 20 salariés, un délégué peut être élu. Dans les faits, la majorité des entreprises ne disposent pas de représentants des travailleurs. Un CE ne peut être élu que s'il n'y a pas de syndicat sur le lieu de travail, et il cesse d'exister à la fin de son mandat si un syndicat a été instauré dans l'intervalle.

Leurs fonctions sont peu ou prou les mêmes : négociation, information-consultation. La différence fondamentale tient dans le pouvoir accordé aux CE pour l'organisation de grèves.

En 2007, 1/10e des entreprises contrôlées par l'Inspection du travail disposaient d'un syndicat. En 2006, 4% des entreprises avaient un CE ou un délégué du personnel (leur nombre allant croissant avec la taille de l'entreprise) – (Institut de Recherche en travail et concertation sociale : analyse et perspectives de développement des comités d'entreprise, 2006) ;

Comme dans d'autres PECO, les représentants des travailleurs bénéficient d'une protection contre le licenciement (consentement obligatoire de l'organe qu'ils ont intégré), d'un local de travail, d'un temps de détachement de 60 heures, et de 3 jours de congé-formation.

Roumanie

On sait la forte syndicalisation doublée d'un paysage syndical dispersé mais fort, qui sont les deux caractéristiques du syndicalisme roumain. Comment cela se traduit-il sur le lieu de travail ?

Logiquement, sur leur lieu de travail les roumains sont représentés par les syndicats. Toutefois, en leur absence et dans les structures de plus de 20 salariés, des représentants du personnel peuvent être élus.

En pratique, le monopole de représentation dont disposent les syndicats n'est pas remis en cause ; conséquence naturelle, les syndicats disposent des moyens de satisfaire à leurs obligations de représentation (droit à la négociation et à l'information-consultation, que la transposition de la directive de 2002 ont renforcé).

Spécificité nationale, les syndicats détiennent également le pouvoir de donner ou non leur accord sur certaines mesures : définition des charges de travail ; formation en matière de santé et sécurité ; systèmes de primes et périodes de chômage technique d courte durée.

Le syndicat pourra également ester en justice en défense d'un de ses adhérents dans un conflit de relations de travail.

Mais plusieurs prérogatives sont remises en cause par les récentes réformes du droit du travail (voir Partie IV) : protection contre le licenciement, temps de détachement (supprimé pour les représentants syndicaux, et pas pour les représentants élus) ; rehaussement du seuil de représentativité permettant de négocier en entreprise (1/5 + 1 salariés). Autre coup porté à l'hégémonie syndicale, le relèvement du seuil pour la constitution d'un syndicat, (15 travailleurs).

De leur côté, les représentants des travailleurs sont davantage marqués par leur rôle de protection et défense des travailleurs. A défaut de syndicat, leurs prérogatives sont transférées aux représentants élus (s'il y en a...).

Conclusion

Les centrales syndicales ont pu s'opposer à la création de CE perçus comme des « concurrents », alors qu'ils servent en fait la cause syndicale – en lui assurant un vivier d'adhérents par un travail

de terrain. Par son rôle pédagogique, le CE intègre la logique représentative à l'entreprise, et crée un *habitus de représentation*. Plus encore, c'est parfois par réaction épidermique que le syndicalisme se redéploie dans la structure du comité d'entreprise nouvellement créé. Marie Mexier rapporte un exemple frappant d'un renforcement de la représentation syndicale dans les entreprises, en réaction à l'élection d'un CE. Dans une usine Toyota en Pologne, la direction avait refusé d'ouvrir des négociations salariales avec la section salariale Solidarnosc, mais avait du céder lorsque 120 salariés avaient adhéré au syndicat, dans cette optique. A l'aune de la transposition, la direction s'était empressée de mettre en place un CE, pour pouvoir conduire ses négociations avec des partenaires non-syndiqués ; retour de bâton : le syndicat a réussi à obtenir l'ensemble des sièges du CE.

En dehors de l'application de la directive européenne sur l'information et la consultation au niveau national (2002/14/CE) d'autres facteurs ont favorisé la mise en place de ces nouveaux représentants. En Slovaquie, c'est un changement de gouvernement en 2007 et 2011 ; en Pologne et en République Tchèque, ce sont les positions des cours constitutionnelles en faveur des comités d'entreprises, et au détriment des syndicats. Ont ainsi été déclarées inconstitutionnelles les dispositions selon lesquelles le CE devait être dissout en cas de mise sur pied d'un syndicat, et celles autorisant les syndicats à nommer les membres des CE.

L'orientation prise par les PECO est celle d'un bicéphalisme complémentaire, dans lequel CE et syndicats coopéreraient pour représenter au mieux les intérêts des travailleurs. La coopération entre acteurs devra être le nouveau credo de cette représentation restructurée. Au final, la capacité « *procédurale des salariés à être représentés s'est trouvée renforcée à travers l'universalisation des droits de représentation* » (Marie Meixner). Selon elle, la pratique de l'information-consultation a impliqué pour les représentants des salariés « *l'apprentissage d'une activité orientée non seulement vers la redistribution des bénéfices de l'entreprise, mais aussi vers la production d'une connaissance sur les activités économiques de l'entreprise* ». Elle estime que cet étayage des fonctions de représentation devrait conduire à une mobilisation plus cognitive que collective de l'entreprise.

Encore convient-il de ramener ces espoirs à la pratique d'un syndicalisme encore faiblement doté en terme d'experts – *a fortiori* quand il s'agit d'élus locaux – et tourné tant vers le collectif que vers une pratique relativement managériale du dialogue social. Enfin, les velléités d'étouffer le mouvement syndical (Pologne, Roumanie, voir Partie IV) auront peut être raison de cet élan.

Reste à savoir plus en profondeur quels furent et seront les fruits de cette représentation, entre tradition et renouveau. C'est ce que nous étudierons dans une seconde partie, négociation et couverture collectives (B).

II. Négociation collective et couverture conventionnelle

Cette partie de l'analyse a été plus difficile à systématiser, compte tenu de l'hétérogénéité des situations. Aucune typologie n'a pu être dégagée, si ce n'est quelques phénomènes clés à mettre en exergue. Nous savions que la négociation collective d'entreprise dominait les terres du dialogue social alors que les branches étaient très lacunaires; que la couverture conventionnelle était très parcellaire (concentrée dans certains secteurs : public, santé, transports...); que les commissions nationales tripartites chapeautaient l'ensemble négocié, sans pour autant impulser les indispensables politiques sociales.

Nous avons donc choisi de partager l'étude entre négociation (A) et couverture conventionnelle (B), qu'elle sous-tend – la première étant une condition nécessaire de la seconde.

Tableau 2: **Champ d'application des conventions collectives et importance en Europe centrale et orientale**

	National	Sectoriel	D'entreprise
CZ	Pas de pacte social ni de négociations bilatérales	Accords sectoriels (pour ¼ des salariés env.)*	Place importante des accords d'entreprise (pour 30% des salariés env.)
EE	Pas de négociations bilatérales ou pactes sociaux	Secteur public et secteur de la santé (avec effet erga omnes)	Accords d'entreprise majoritaires
HU	Recommandations tripartites en vue des négociations des échelons d'aval	Comités sectoriels bilatéraux dans 36 branches ; plusieurs conventions	Accords d'entreprise pour 1/3 des salariés env.
LV	Concertation tripartite, pas de négociation	Secteur public uniquement	Accords d'entreprise majoritaires**
LT	Pas de pacte social ni de négociations bilatérales	Secteur public. 1er accord dans le secteur privé en 2005***	Accords d'entreprise majoritaires
PL	Recommandations tripartites en vue de la négociation des conventions collectives	10 comités tripartites sectoriels pour préparer des accords de branche dans le secteur privé	Généralement accords d'entreprise, sous réserve de représentation syndicale
SLO	Pactes sociaux et conventions cadres bilatérales	Accords sectoriels dans l'ensemble des 34 branches	Nombreux accords d'entreprise
SK	Pas de pacte social	Conventions dans la plupart des secteurs	Nombreux accords d'entreprise
BG	Pacte social en 2006 et accords bilatéraux	Accords dans 70 secteurs env.	Nombreux accords d'entreprise
RO****	Négociations bilatérales relatives au salaire minimum, etc.	Accords sectoriels dans 21 des 32 secteurs.	Rôle important des accords d'entreprise

* Certains avec l'extension applicable à toutes les entreprises d'une branche conformément à la loi de 2005

** Absence de conventions collectives, surtout dans le secteur privé des services

A. Négociation collective : l'inversion de la pyramide des normes

L'ère soviétique était marquée par le centralisme. Les décisions venaient d'en haut, et les syndicats – comme les entreprises – n'étaient que les rouages d'une grande mécanique économique planifiée.

Le processus de négociation nouveau a bouleversé cette stabilité. L'État se désengageant de son rôle protecteur, législateur, il a bien fallu que d'autres acteurs prennent le relais. C'est ce qu'ont dû faire, bon gré mal gré, les nouveaux syndicats. Chancelants et découvrant le dialogue social rénové, c'est d'abord aux échelons locaux que les syndicats ont pu faire entendre la voix de leurs affiliés. C'est ce qui explique qu'encore aujourd'hui, plus de 20 ans après la fin des régimes communistes, la négociation d'entreprise demeure la plus forte. La plus grosse part du « gâteau » de la négociation est attribuée aux sections locales, tandis que fédérations et confédérations peinent à esquisser de grandes impulsions politiques.

Dans le même temps, l'absence de tradition de négociation dans les PECO a joué en faveur de l'établissement du tripartisme, permettant de conserver la prépondérance de l'Etat dans les affaires

économiques et sociales. Base du pacte social, il a permis de perpétuer une tradition de centralisme, héritée des années communistes. Nous en verrons néanmoins les limites.

C'est ce que nous verrons dans cette section, en reprenant la hiérarchie établie de fait dans les PECO : la négociation d'entreprise majoritaire (a), la négociation sectorielle délaissée (b) et la négociation nationale, entre vellétés centralisatrices et consultation simple (c). On analysera les niveaux auxquels les discussions se déroulent, et la façon dont les différents niveaux interagissent.

1. la négociation d'entreprise majoritaire

Au niveau de l'entreprise, échelon privilégié, soit les accords d'entreprise sont majoritaires par rapport aux autres échelons de la négociation, ou nombreux (Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie) ; soit les accords d'entreprise sont rares et conditionnés à l'existence d'une représentation syndicale (Hongrie, Pologne) ; soit enfin, les accords d'entreprise jouent une place ou un rôle important de par les dispositions qu'ils contiennent (Roumanie, République Tchèque).

Accords d'entreprise majoritaires ou nombreux

Estonie :

Les négociations se déroulent principalement au niveau de l'entreprise (aussi bien dans le privé que dans le public), et l'étendue de l'accord conclu est garantie par son application à tous les travailleurs (syndiqués ou non). La négociation est menée par les syndicats et l'employeur.

Lettonie :

L'entreprise constitue le principal niveau de négociation. Les accords sectoriels sont là encore moins répandus (exception faite des accords régionaux). Ainsi, selon la LBAS, 1921 accords ont été conclus en 2008 au niveau de l'entreprise, contre 23 au niveau de la branche. D'une manière plus globale, la négociation est plus développée dans le public, d'autant plus que les PME sont généralement dénuées de syndicat.

Lituanie :

La négociation collective reste cantonnée à l'entreprise ou l'organisation, en dépit de stipulations légales qui permettraient justement d'élargir le champ des négociations aux niveaux supérieurs. Mais même les entreprises ne sont pas toutes sous convention : ainsi en 2010, seules 3,3% d'entre elles contrôlées par l'inspection du travail avaient signé une convention collective (contre 6% l'année précédente). Selon le Ministère du travail, qui a communiqué ces statistiques, cette forte baisse est imputable à « la crise économique qui a rendu les entreprises réticentes à passer des accords avec les syndicats ».

Les parties à la négociation sont l'employeur et le ou les syndicats – en leur absence, la fédération industrielle compétente si les travailleurs lui ont transféré ce pouvoir, ou par le Comité d'entreprise, depuis 2003. Une assemblée des salariés approuve dans tous les cas l'accord conclu.

Slovaquie :

Les accords d'entreprise visent en principe à ajouter *des dispositions plus favorables* que celles convenues au niveau sectoriel. Dans la pratique néanmoins, il s'agit le plus souvent de reprendre

les prescriptions légales en vigueur. Les employeurs gardent ainsi toute liberté pour fixer le niveau de rémunération – ce dont résultent des écarts bondissants entre secteurs et entreprises.

Les partenaires à la négociation seront toujours l'employeur et la ou les sections syndicales locales (et à défaut d'accord celle qui présente le plus grand nombre d'adhérents au sein du personnel).

Depuis 2011, les syndicats ont été mis en difficulté par la nouvelle disposition légale qui les contraint à apporter la preuve a priori de leur représentativité : 30% du personnel doivent leur être affiliés. Les salaires, les conditions de travail, la santé et la sécurité constituent les principaux sujets de négociation. Le dialogue social est tendu, et partagé, partie employeurs, entre le « grand patronat » d'une part, et les TPE/PME de l'autre (qui figurent plutôt dans des associations des commerces et métiers). Il est surtout réservé, et fluide, dans les grandes entreprises - délaissé dans les plus petites.

Slovénie :

La négociation peut être conduite au niveau de l'entreprise, si les interlocuteurs qualifiés sont présents.

Bulgarie :

La Bulgarie se distingue par 3 niveaux de négociation qu'on ne retrouve pas dans tous les PECO : secteur, entreprise et municipalité. Le principal niveau de négociation est l'entreprise (de nombreuses entreprises sont peu disposées à prendre part aux accords sectoriels).

L'employeur négocie avec les syndicats présents sur le lieu de travail, qu'ils soient ou non affiliés à un syndicat représentatif (ils pourront adopter une position commune). Aux niveaux municipal et sectoriel, seuls les syndicats représentatifs sont autorisés à négocier.

Les conventions collectives au niveau de l'entreprise sont les plus détaillées. Elles traitent des qualifications, du temps de travail et des congés, des salaires, de la santé et de la sécurité, de l'assurance sociale, de l'activité syndicale au sein de l'entreprise, des procédures de règlement des conflits et des modalités permettant aux non-syndicalistes de se joindre à l'accord.

Accords d'entreprises peu nombreux ou conditionnés à une représentation syndicale préalable

Hongrie :

La négociation est principalement conduite au niveau de l'entreprise, en dépit d'efforts législatifs appuyés par le précédent gouvernement en faveur de la négociation sectorielle (le Ministère des affaires sociales et du travail avait enregistré de légères augmentations sur l'année 2009). Elle est le fait des employeurs ou organisations patronales, et des syndicats. Les comités d'entreprise ont perdu leur droit à la négociation à ce niveau en 2002. Les coalitions syndicales sont encouragées : le syndicat doit d'abord prouver qu'il a recueilli 10% des voix aux élections professionnelles ; la conclusion de l'accord étant subordonnée à l'obtention de 50% des suffrages.

Pologne :

La négociation peut se tenir au niveau de l'entreprise, et elle est plus rare au niveau interentreprises. Les accords sont concentrés dans les administrations locales, les organismes publics, par exemple les parcs nationaux, et les secteurs tels que l'énergie, l'industrie minière et les chemins de fer.

Accords d'entreprise jouant une place centrale

Roumanie :

Une obligation légale de négocier n'existe qu'au niveau de l'entreprise (pour celles de plus de 21 salariés) – qui doit toutefois être distinguée d'une obligation de conclusion d'un accord. La qualité des accords dépend pour beaucoup de la position du syndicat partie à la négociation. Or, nous savons que la Roumanie jouit d'un taux de syndicalisation élevé (50%) et que les grandes confédérations ont réussi un redéploiement intense dans les différentes branches de l'économie (particulièrement dans l'industrie). C'est donc sans surprise que nombre d'accords entérinent des avancées substantielles par rapport aux dispositions légales. Mais cela ne doit pas masquer la réalité : la grosse majorité des accords ne reproduisent que formellement le texte légal ; les très nombreuses petites entreprises, non contraintes à la négociation, ne la conduisent pas du tout.

En principe, la négociation en entreprises est conduite par un syndicat représentatif ou plusieurs représentatifs, conjointement (pratique qui ne pose pas de problèmes particuliers). A défaut d'accord – la majeure partie des cas, donc - les employeurs fixent unilatéralement les conditions de travail de leurs employés (sous condition de respect du salaire minimum national). Les critères de la représentativité syndicale ouvrant droit à négocier ont été revus à la hausse, ce qui dans bien des cas a eu un effet d'exclusion automatique de toute négociation. Il faut désormais apporter la preuve que plus de 50% des salariés de l'entreprise sont syndiqués dans cette section (art.3 loi 62/2011).

Si l'entreprise comprend plus de 20 salariés, l'employeur a l'obligation, peu contraignante, d'établir un ensemble de règles fixant les principes de rémunération du personnel. En pratique, nombre d'employeurs violent leurs obligations non seulement contractuelles, mais aussi légales, parfois même avec le consentement de leur personnel. Dans son rapport de 2007, l'inspection du travail note que « depuis plusieurs années, la violation des dispositions relatives au paiement des rémunérations du travail et autres prestations constitue un grave problème social (...) l'ampleur des irrégularités reste substantielle. »

Depuis la réforme de 2011, l'accord d'entreprise ou interentreprises est désormais d'application automatique et universelle pour tous les salariés des entreprises concernées. Seuls deux accords ont été conclus au niveau du groupe en 2010.

République Tchèque :

La négociation collective existe aux niveaux sectoriel et de l'entreprise, mais la majorité des entreprises n'est couverte par aucune convention. Il n'y a donc que 2 niveaux de négociation>. La loi de 1991 sur la négociation collective a été révisée plusieurs fois, montrant l'intérêt et la complexité de son développement.

Les accords d'entreprise, négociés avec les syndicats, concernent un peu plus de travailleurs (37% couverts) que les conventions sectorielles (20%). Après avoir fortement reculé dans les années 1990, le taux de couverture conventionnelle en entreprise s'est stabilisé en 2000. Les accords d'entreprise sont les plus nombreux quantitativement.

Conclusion

De cette primauté donnée à l'échelon local, on peut en déduire que le lien syndical est très personnel (dépendant de la personne élue) et donc fragile, volatil. Les syndicats ne peuvent pas s'appuyer sur une structure pérenne. Les négociations au niveau de l'entreprise dépendent du degré d'activité syndicale dans l'organisation et sont donc plus fortement conditionnées par le taux

de syndicalisation. En effet, dire que le niveau de l'entreprise est dominant ne signifie pas que la majorité des entreprises négocient (au contraire, puisqu'elles n'y sont pas contraintes)...

2. la négociation sectorielle délaissée

Le faible développement de la négociation sectorielle s'explique, dans les PECO, par le manque de représentativité des syndicats, et leur faible capacité institutionnelle (manque d'informations sur la situation du secteur, manque de moyens...). En outre, les gouvernements des PECO n'ont globalement pas mis en place des mécanismes juridiques et administratifs qui puissent favoriser l'échelon sectoriel. On pourra enfin signaler que l'extrême mobilité des secteurs (peu stables, donc difficilement structurables) nuit à la définition d'une identité syndicale forte, qui aurait permis de négocier efficacement à ce niveau.

Dans les pays où les accords sectoriels sont majoritaires ou du moins fortement présents dans le maillage normatif (Pays baltes, Bulgarie), le rattachement obligatoire universel à tous les salariés d'une branche n'est pourtant pas évident. Ainsi, si en Slovénie l'application universelle obligatoire au secteur valait pour toutes les conventions, dans les pays baltes cela reste l'absolue exception (mais cela reste possible), voir *infra*.

Au niveau sectoriel, les négociations seront cantonnées au secteur public (Estonie, Lettonie, Lituanie); conduites dans la majorité des secteurs (Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Roumanie) ou bien réservées à une faible partie des secteurs (République Tchèque, Bulgarie).

Négociations cantonnées au secteur public

Estonie :

Les secteurs des transports et de la santé sont quasiment les seuls à émerger en matière de négociation collective à ce niveau. Le nombre et la couverture des acteurs sectoriels sont en recul. La loi autorise l'extension des conventions sectorielles aux autres entreprises de la branche (mécanisme plus simplifié que l'extension « à la française » puisqu'ici, l'accord des deux parties suffit). En pratique, cela arrive peu.

Lettonie :

Il était légalement envisageable d'étendre une convention sectorielle à tous les travailleurs de la branche, mais cette disposition n'avait jamais été appliquée. En 2010, des amendements au Code du Travail ont apporté des changements marqués. Désormais, l'accord conclu par les organisations patronales est obligatoire pour tous les employeurs du même secteur, si les employeurs signataires emploient tous les salariés du secteur, et, depuis 2010, dans les cas où les employeurs signataires réunis produisent 60% de la production totale du secteur.

Lituanie :

Une seule convention collective sectorielle a été enregistrée dans tous le pays, mais elle est qualitativement sujette à critiques : aucune de ses dispositions ne fixe un niveau de rémunération pour le personnel concerné.

Pologne :

Comme évoqué *supra*, la négociation est surtout cantonnée au public, le privé étant

majoritairement couvert au niveau de l'entreprise. Ces accords couvrent 390 000 employés, prioritairement dans l'éducation, l'administration publique, le domaine forestier, l'énergie, l'extraction minière, la métallurgie et la défense, ou encore dans de grandes entreprises comme les transports ou les télécommunications.

D'une manière globale, les relations sociales polonaises ont fait l'impasse sur la négociation de branche, quoique certains partenaires sociaux tendent à développer la négociation dans certaines branches du privé (céramique, textile...). Seule OPZZ en a fait un des axes principaux de son organisation.

Négociations conduites dans la majorité des secteurs

Hongrie :

33,5% de la population active est couverte conventionnellement : quatre conventions sectorielles ont été étendues de manière à régir l'ensemble des travailleurs des secteurs concernés, couvrant 931 000 travailleurs. Une convention sectorielle a été conclue dans l'industrie de la construction en 2005 et une autre dans le secteur de la sécurité privée. Dans les autres secteurs, la plupart des employeurs se montrent réticents à rejoindre les organisations patronales ou à les autoriser à passer des conventions sectorielles. Il existe 19 conventions sectorielles en Hongrie.

Slovaquie :

Les accords sectoriels ne lient pas tous les employeurs et travailleurs du secteur concerné ; ils sont loin d'être obligatoire dans tous les pans de l'économie. Seuls 20% des travailleurs slovaques sont couverts par ces accords, qui ne sont pas automatiquement juridiquement contraignant.

Les accords sectoriels sont négociés par les fédérations syndicales avec les organisations patronales volontaires (il n'y a pas d'obligation de négocier à ce niveau). Ces accords sont aménagés au niveau de l'entreprise, entre employeur et organisations syndicales – sans pouvoir toutefois revoir *in pejus* les clauses sociales conclues au niveau sectoriel.

En 2007 et 2009, la loi a donc été révisée pour que soit favorisée l'extension de ces accords aux entreprises d'un même secteur. Ainsi, l'extension peut être demandée par une seule partie (les employeurs n'ont plus à donner d'abord leur accord pour que l'extension soit réalisée). Le comité consultatif tripartite au niveau national, examine le projet d'extension qui est en dernier lieu adopté par le gouvernement. En fait, les employeurs se voient retirer leur droit de veto. Controversé quoique peu utilisé, le mécanisme pourrait être de nouveau révisé.

Slovénie :

Dans le secteur public, un accord couvre l'ensemble du secteur non commercial ; il coexiste avec des accords séparés régissant ses différentes branches. Dans le privé, un accord couvrait l'ensemble des branches et secteurs jusqu'à ce que les employeurs décident de s'en retirer en 2005 à la suite de bouleversements légaux en termes de négociation collective. Un accord national conclu en 2008, couvre les travailleurs qui ne le sont pas par les différentes conventions sectorielles. Il fixe des dispositions minimales applicables à tous les accords privés, en cas de « vide juridique » : frais de déplacement, indemnités de repas, etc.

Les conventions sectorielles s'appliquent uniquement aux employeurs qui sont membres de l'organisation patronale signataires. Mais de tels accords peuvent être étendus à tous le secteur (le syndicat signataire doit être représentatif ; les employeurs de l'organisation patronale signataire doivent employer plus de la moitié des travailleurs du secteur).

Les accords généraux doivent apporter des améliorations par rapport aux conventions conclues à un niveau supérieur (sauf autorisation expresse de l'accord de niveau supérieur, comme dans le cas français).

Les conventions collectives sectorielles s'appliquent uniquement aux employeurs qui sont membres de l'organisation patronale signataire (sauf en cas d'extension à toutes les entreprises du secteur).

Roumanie :

Les accords sont concentrés dans les administrations locales, les organismes publics, et certains secteurs industriels clés (énergie, industrie minière, chemins de fer). En réalité, le secteur privé reste largement exclu de la négociation collective. Cela est d'autant plus problématique que bon nombre d'accords se contentent de reproduire les dispositions légales.

Depuis 2011, les accords sectoriels ne sont contraignants que pour les membres des organisations signataires (et non directement pour tout le secteur). Les syndicats doivent apporter la preuve de leur représentativité pour négocier à cet échelon, le seuil ayant été relevé.

Il ne peut pas y avoir d'accords concurrents au sein d'une même branche, comme il ne peut y avoir d'accords séparés pour plusieurs catégories de personnel au sein d'une même entreprise. Un mécanisme simple d'enregistrement des accords permet d'éviter tout conflit de normes

Négociations réservées à une petite partie des secteurs

République Tchèque :

La négociation sectorielle est peu développée et a tendance à se réduire (division par 3 du nombre d'accords à ce niveau entre 1991 et 2001). A ce niveau, le taux de couverture varie en fonction de l'extension gouvernementale ou non. Dans la négative, l'accord ne s'applique qu'aux salariés représentés par un syndicat signataire, et aux employeurs adhérents à la chambre patronale, et ayant donné mandat de négociation.

Quant aux demandes d'extensions, elles sont faites conjointement par le syndicat et l'organisation patronale majoritaires dans le secteur. En tous cas, les entreprises de moins de 20 personnes ne sont pas concernées par l'extension : une fois encore, les PME sont exclues de la protection conventionnelle. Les organisations patronales se refusent généralement à négocier au nom de leurs membres, et les regroupements d'employeurs ne sont pas légaux pas le secteur public, ce qui explique que la négociation sectorielle soit distancée par l'échelon local.

Bulgarie :

La négociation sectorielle, quand elle existe, vise à fournir un cadre de base aux accords d'entreprise, le plus souvent en reproduisant la législation existante. On déplore des poches économiques dépourvues de négociation sectorielle : banques, universités...

Les conventions collectives sectorielles fixent les salaires minima (les négociateurs sont souvent prêts à faire des concessions pour préserver l'emploi), les primes liées à la productivité et à la qualité du travail, ainsi que des majorations pour les heures supplémentaires, le travail de nuit et les conditions de travail dangereuses. Les questions telles que le temps de travail, la santé et la sécurité au travail, les procédures de licenciement, la protection contre la discrimination, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et l'information et la consultation sont habituellement régies par ces accords.

Le gouvernement peut étendre un accord sectoriel signé par l'ensemble des syndicats et organisations patronales représentatifs. Ce n'est qu'en 2010, que 4 accords (secteurs du bois et du meuble, de distribution de l'eau, de la brasserie et de l'industrie de pâte et papier) ont été bénéficié de cette procédure. Sinon, seuls les membres du syndicat ayant signé l'accord sont couverts par celui-ci. Si un travailleur demande à se voir appliquer un tel accord, la décision est entre les mains des syndicats et des employeurs signataires. Si la couverture conventionnelle a légèrement décru depuis 2009, il semble que cela soit du, pour une majeure partie, à l'augmentation du chômage.

3. la négociation nationale : entre velléités centralisatrices et consultation simple.

Au niveau national, on trouvera plusieurs types de configurations possibles : l'absence de pacte social ou de négociations bilatérales (République tchèque, Estonie, Lituanie, Slovaquie) ; des négociations bilatérales, généralement résultantes d'un pacte social (Slovénie, Bulgarie, Roumanie) ; des concertations ou recommandations tripartites (Hongrie, Lettonie, Pologne). Le tripartisme a d'abord pris forme en Hongrie (1988), puis en Tchécoslovaquie (1990), via des Conseils nationaux, puis Bulgarie et Roumanie (1993), Pologne et Slovénie en 1994.

Dans les pays où le dialogue social s'oriente vers le tripartisme (à savoir la présence de l'Etat, du patronat et de représentants des salariés), il ne s'agira souvent que de concertations ou de recommandations – c'est à dire sans valeur normative. Le gouvernement ne prend pas part à une quelconque négociation interprofessionnelle nationale. On s'oriente alors davantage vers une scission entre d'une part le droit *légiféré* ou *réglementé* (en matière de salaires minima par exemple), et de l'autre le droit local négocié (ainsi de la prédominance des accords d'entreprise). Cette tendance globale à la décentralisation s'est remarquée dans toute l'Union Européenne. Le tripartisme dans le dialogue social des PECO suit-il alors davantage une tendance à la centralisation décisionnelle ou à la délégation aux échelons locaux ? Les partenaires sociaux sont peu impliqués au niveau national en matière de politique de l'emploi ; le tripartisme leur a rarement permis de peser efficacement sur les décisions finales en la matière.

En outre, la participation très marginale des syndicats aux politiques salariales et de revenus ou aux politiques fiscales et budgétaires – qui ont pourtant un impact réel sur l'emploi -, a contribué à diminuer encore plus leurs capacités futures à s'occuper des politiques d'emploi. On peut, sans se tromper, parler de *déficit du dialogue social* à ce niveau.

Si l'on se penche sur les accords nationaux en eux-mêmes, enfin, ils ne définissent pas le cadre dans lequel doit être conclue la négociation aux niveaux inférieurs (les modalités de négociation ne sont pas figées). Il n'y a pas de *hiérarchie nécessaire des négociations*. Les négociations ne se répondent pas, mais coexistent. On ne trouve pas de cohérence nécessaire dans l'architecture conventionnelle.

Absence de pacte ou de négociations bilatérales

République tchèque :

Au niveau national, le RHSD (Conseil tripartite de l'accord économique et social) élabore le cadre de la négociation collective via la passation d' « accords généraux » - en pratique depuis 1994, surtout par une influence plus ou moins directe sur la politique gouvernementale. Seules deux confédérations (CMKOS et ASO) y siègent. La CMKOS reconnaît que les négociations à ce niveau sont d'abord le fait d'initiatives gouvernementales.

Estonie :

Divers organes tripartites coexistent (dont un Conseil économique et social) ; leur rôle a été prédominant dans l'élaboration du système estonien de relations professionnelles (accords et discussions sur le marché du travail, le salaire minimum, les rémunérations des fonctionnaires, la réforme de la sécurité sociale).

Lituanie :

Au sommet de la pyramide, on trouve le Comité tripartite de la République de Lituanie, sous l'égide duquel opèrent plusieurs comités spécialisés, dédiés à des questions telles que la santé et la sécurité ou la formation. Les trois confédérations syndicales sont représentées dans ces comités.

Le Comité tripartite a joué un rôle déterminant dans le développement du système de relations professionnelles du pays. Il soumet également des propositions au gouvernement concernant le salaire minimum.

Un accord a été conclu en octobre 2009 entre les 3 confédérations syndicales, les principales organisations patronales, plusieurs organes représentant d'autres groupes sociaux, tels que les retraités et les agriculteurs, et le gouvernement. Il porte principalement sur les mesures que le gouvernement envisage en réponse à la crise économique et financière qui frappe le pays (politique fiscale, questions des rémunérations et de l'emploi dans le secteur public).

Slovaquie :

Les syndicats, les employeurs et le gouvernement se rencontrent dans le cadre de réunions tripartites au sein du Conseil économique et social (HSR). Les consultations tripartites ont été moins fréquentes et leur structure a changé entre 2004 et 2006, sous le gouvernement de centre-droit. Les pouvoirs du HSR lui permettent de signer des pactes sociaux entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs. C'est à cet échelon que le salaire minimum est fixé (le gouvernement reprenant la main en cas d'absence d'accord des partenaires sociaux). En pratique, la négociation est conduite bilatéralement, les politiques gouvernementales n'ayant que peu d'impact.

Les accords généraux conclus dans le cadre du dialogue social tripartite au début des années 90 ont joué un rôle important dans la définition des directives de négociation sectorielle et d'entreprise et l'élaboration de la structure des relations professionnelles. Le dernier accord en date remonte à 2000, les syndicats n'ayant pas été satisfaits des résultats obtenus.

Récemment, le gouvernement slovaque a conduit une grande réforme du Code du Travail, dans sa dimension sociale. Les syndicats l'ont ressenti comme une remise en cause systémique des acquis sociaux. A titre d'exemple citons le plafonnement du paiement des indemnités de départ ; la suppression des catégories de rémunération ; l'ouverture du licenciement sans motif ; le transfert de responsabilité des charges salariales sur le salarié.

Négociations bilatérales ou tripartites

Slovénie :

La négociation collective est extrêmement structurée. Des pactes nationaux tripartites sont conclus entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement. Ils règlent les questions économiques et sociales.

L'ESS, conseil économique et social tripartite, se penche sur les questions économiques et

sociales : retraites, santé, législation fiscale, propositions gouvernementales en matière d'emploi... l'ESS conclue des accords fixant des objectifs communs dans un large éventail de domaines. Le dernier en date remonte à 2007. C'est une forme de « Sénat » où siègent des représentants de la société civile, des membres des Syndicats et des associations d'employeurs. Il jouit d'un droit de veto sur les lois.

Des conseils d'expertise existent également, répartis par domaines. Ils remplissent peu ou prou la même fonction que les groupes de travail.

Ces réunions des instances de concertation sont d'abord précédées, au sein de chaque réseau, de recherche d'informations et de consultation des adhérents.

Bulgarie :

Le comité tripartite (NSTS), qui rassemble les syndicats, les employeurs et le gouvernement, s'est réuni régulièrement et le gouvernement est parvenu à un accord avec les syndicats et les employeurs sur plusieurs questions centrales. En mars 2010, un paquet de mesures anti-crise a été adopté, et par ailleurs, un accord sur les retraites prévoyant le recul de l'âge de la retraite a été conclu en octobre 2010.

En 2003, un comité économique et social a été institué, c'est une enceinte de consultation des partenaires sociaux et des ONG au sujet de la législation économique et sociale,

Roumanie :

Au niveau national on trouve la CES, organe tripartite qui jouait originellement un rôle important dans la conduite des politiques nationales d'emploi. Mais depuis 2011, le système de négociation collective roumain a été profondément remanié : disparition des négociations nationales sur le salaire et les prescriptions minimales.

La grande tendance syndicale est à la centralisation des relations de travail – qui permet de réduire le coût du dialogue social. La Roumanie a été le premier Etat de l'Union Européenne à utiliser le prétexte de la crise économique pour réformer en profondeur le droit du travail (notamment dans sa dimension « dialogue social »). La législation nouvelle n'a pas été le produit de négociations tripartites ou d'une approbation parlementaire.

En fait, le système roumain se caractérise par ses négociations informelles : en 2008, des négociations tripartites ont entériné un passage du salaire minimum de 31% à 50% du salaire moyen, et un paquet de mesure anti-crise a été adopté en 2009. L'EIRO titrait, en 2011 : « la négociation collective en Roumanie est effectivement au point mort ».

Concertations ou recommandations tripartites

Hongrie :

Les négociations nationales jouent un rôle important dans la définition du cadre de négociation et des recommandations pour les niveaux inférieurs.

L'organe tripartite OET permettait aux syndicats de peser sur la négociation, en leur permettant de convenir d'un salaire minimum national, et de formuler des recommandations en matière d'augmentations salariales, pour les niveaux inférieurs. Depuis 2001, les négociations se sont plus particulièrement penchées sur le temps et l'organisation du travail, car de nouvelles dispositions législatives permettent une plus grande flexibilité sans pour autant qu'il y ait négociation.

En 2011, l'OET a été remplacé par un nouveau conseil économique et social NGTT, qui accueille désormais, en plus des partenaires sociaux, les chambres de commerces, les églises, et ne fixera plus de salaires minima... Cette prérogative est désormais le fait du gouvernement, qui opère par décret. La participation des organisations syndicales est limitée à trois sièges. Aujourd'hui, le paysage hongrois est marqué par une perte d'opérationnalité des structures de concertation et de dialogue social. Les interlocuteurs sociaux se sont inquiétés de voir ces structures privées de moyens. Il leur est difficile de progresser sans la bénédiction gouvernementale (voir Partie IV).

Lettonie :

Si l'on s'intéresse aux thèmes de la négociation, ceux-ci se sont polarisés sur l'impact de la crise économique (baisse des salaires, réduction d'effectifs).

Pologne :

La Commission tripartite (TK) réunit les syndicats, les employeurs et le gouvernement. Les discussions entre les partenaires sociaux ont débouché sur d'importants accords au début des années 1990. Solidarność, l'OPZZ et le FZZ siègent à la Commission tripartite.

Depuis 2001, la commission repose sur une nouvelle base juridique depuis 2001, qui la dote d'une structure régionale et de structures sectorielles. La Commission tripartite doit être consultée sur la législation touchant au marché du travail, aux prestations versées par l'État et aux droits en matière d'emploi. Elle se compose de neuf groupes de travail permanents en charge de différentes questions, par exemple le droit du travail ou la négociation collective. Elle intervient également dans la fixation du salaire minimum

Conclusion

Le nouveau champ des possibles offert aux syndicats en termes de négociation s'est souvent révélé un leurre. La non-immixtion de l'État dans des relations *de droit privé* s'est traduite par un désengagement total laissant la porte ouverte à toutes les dérives néo-libérales.

Au final, la représentation des travailleurs demeure cantonnée à l'entreprise, le groupe n'étant pas inclus dans les termes législatifs. Ce sont quasiment toujours les négociations d'entreprise qui supplantent toutes les autres. La tendance communautaire à la décentralisation de la négociation pour flexibiliser le dialogue social pourrait aggraver cet état de fait. Or, on ne peut pas attendre de partenaires sociaux déstructurés, éloignés des préoccupations nationales, de saisir les enjeux sociaux et économiques plus larges.

En outre, la solution innovante du tripartisme semble aujourd'hui vouée à l'échec. Les décisions prises au sein de ces comités n'ont jamais traité des questions primordiales (budget, revenus, négociations européennes). Ces instances n'ont disposé que de très faibles marges de manœuvre, devenant à leur tour des « courroies de transmission » des projets étatiques. Aucun lien ou presque n'a été établi avec les négociations inférieures. Pour ces raisons, la couverture conventionnelle produite par ces échanges entre partenaires sociaux reste parcellaire (II).

II. Une couverture conventionnelle à tisser

La négociation collective est le processus d'établissement des normes régissant les relations de travail, auquel participent les employeurs (éventuellement sous la forme d'une organisation) et les syndicats.

La question du rattachement des salariés à une convention collective est importante puisqu'elle permet d'une part d'assurer une protection aux salariés (non laissé au bon vouloir de l'employeur), mais encore parce que c'est elle qui donne vie à l'accord négocié. C'est l'un des indicateurs du poids des négociations collectives.

Ce taux de couverture est disparate puisqu'il varie entre 100% (en Slovénie) et 15% (en Lituanie). Ainsi la Slovénie bénéficie d'un tissu légal en droit du travail qui ne souffre aucun accroc : accords bilatéraux au niveau national ; accords de branche dans tous les secteurs ; nombreux accords d'entreprise. Inévitablement, cela permet de rattacher chaque salarié à au moins un droit du travail négocié. Les accords de branche bilatéraux sont universellement contraignants, y compris pour les non-adhérents, sur arrêté du ministre du Travail. En Lituanie, ni pacte social ni conventions bilatérales ne sont conclues au niveau national, quand les accords sectoriels sont cantonnés au secteur public. Les accords d'entreprises, quoiqu'existants, ne permettent pas d'y rattacher automatiquement les salariés. En Pologne et en Lettonie, cette application universelle n'existe simplement pas.

Tableau 3: **Rattachement élargi aux conventions collectives du fait de l'application universelle obligatoire des accords de branche**

	Rattachement aux conventions collectives (%)	Application universelle obligatoire à tous les salariés d'une branche
Slovénie	100	Toutes les conventions collectives
Roumanie	50	Toutes les conventions collectives négociées
Slovaquie	40	Possible
Hongrie	40	Possible (encore rare)
Bulgarie	35	Possible
République tchèque	33	En hausse depuis 2000/2005
Pologne	25	Possible depuis 2000 (rare)
Estonie	20	Possible depuis 2000 (très rare)
Lettonie	18	Possible depuis 2002 (très rare)
Lituanie	15	Possible depuis 2003 (jusqu'ici : 1 branche)

Pologne

Seule une minorité de travailleurs polonais est couverte par la négociation collective, qui une fois encore est surtout conduite en entreprises. Les chiffres divergent quant au taux de couverture, variant entre 14 à 18% et 30% pour l'EIRO (EIRO, Poland: industrial relations profile, 2009 : <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/poland.pdf>). Au total, 8 369 conventions couvrant 1,68 million de travailleurs étaient enregistrées auprès de l'inspection du travail au 30 juin 2008.

Autre problème nouveau, depuis 2002, les employeurs rencontrant des difficultés financières peuvent suspendre les accords collectifs vis-à-vis des salariés (ainsi des règles de rémunération). La suspension, qui peut aller jusqu'à trois ans, doit en principe être accordée par l'organisation syndicale présente et signataire de l'accord initial.

Au niveau national, une Commission tripartite a réussi à conclure d'importants accords, au début des années 1990. Depuis 2001, la commission s'est démembrée pour couvrir le territoire national : elle est désormais dotée d'une structure régionale et de structures sectorielles.

Lituanie

15% des travailleurs sont couverts par une convention collective (EIRO, Lithuania: industrial relations profile, 2009).

Estonie

32,7% des travailleurs sont couverts par les négociations collectives. Elles se déroulent majoritairement au niveau de l'entreprise (mais le salaire minimum est fixé au niveau national ; c'est le fruit de la négociation entre confédérations syndicales et organisations patronales). Par exemple en 2010, 28 accords collectifs ont été enregistrés (mais tous ne font pas l'objet d'une telle procédure), alors qu'aucun accord n'a été conclu au niveau national ou sectoriel, sur la même période. En conséquence, la grande partie des conditions de travail des travailleurs estoniens sont fixés par des discussions directes entre employeurs et travailleurs individuels.

Bulgarie

Entre 30 à 35% des travailleurs sont couverts par les négociations collectives. Nous l'avons dit, il n'existe en effet pas de négociation collective au niveau national, et la plupart des petites entreprises n'ont tout simplement pas de syndicat. Au niveau sectoriel, l'employeur n'appartient généralement à aucune organisation : les accords sectoriels ne lui sont alors pas applicables.

Il existe des différences substantielles de couverture entre branches, ainsi qu'entre secteur public et secteur privé. Ainsi, ce taux dépasse les 90% dans des secteurs tels que l'enseignement secondaire et d'autres branches du secteur public, contre 40 % dans le secteur manufacturier et moins de 10 % dans certaines branches du secteur tertiaire privé comme la banque.

Hongrie

En 2009, 33,5% de la population active était couverte par une convention collective. Bien que 2/3 de ces accords concernent les entreprises du public, c'est dans le privé que le taux de couverture est le meilleur. La couverture des conventions collectives est passée de 47% à 34% de 2001 à 2009 (passage de 267 à 185 accords d'entreprises entre 2007 et 2009).

Lettonie

Le taux de couverture des négociations collectives est de 34% (ce qui est important étant donné l'inexistence de négociations dans des pans entiers du privé).

On observe pourtant d'importantes variations selon les secteurs. Environ 70% des travailleurs du secteur de la santé et des services sociaux et éducatifs sont couverts, contre seulement 13,9% dans le commerce de détail et de gros, 11,2% dans l'hôtellerie et la restauration (Bureau central de la statistique de la Lettonie, DSS16. Number of employees having a collective pay agreement by kind of activity in the end of October, 2009).

Slovaquie

Le taux de couverture est estimé à 35-40% sur l'ensemble du pays. Il faut relever que d'une manière générale, la couverture globale des conventions collectives sectorielles est en recul, les employeurs quittant les organisations patronales pour ne pas être liés par les clauses négociées. Le nombre d'accord est logiquement en recul à ce niveau.

République tchèque

41,2% des travailleurs tchèques sont couverts.

Slovénie

Jusqu'en 2005, tous les travailleurs slovènes étaient couverts par la négociation collective, héritage de l'ère soviétique. L'Office national des statistiques de Slovénie fixait le taux de couverture à 96% en 2004. En effet, les conventions collectives étaient également signées par les chambres du commerce et de l'industrie auxquelles tous les employeurs devaient adhérer.. C'est au nom du pluralisme syndical, de la liberté d'association et de négociation collective, que la Commission européenne a entendu faire modifier ce système par le gouvernement. Depuis 2005, cette adhésion est facultative, et seuls les adhérents peuvent négocier. Il est évident que cela impactera négativement le taux de couverture conventionnelle.

Roumanie

Le taux de couverture des négociations collectives est inconnu.

Conclusion

A l'aune d'un renversement des sources au niveau communautaire - faisant de la loi la garante d'un plancher et la servante obligée d'un droit communautaire prolifique, alors même que les partenaires sociaux sont appelés à jouer un rôle de plus en plus étendu – il serait nécessaire que le dialogue social dans les PECO reprenne des forces. Cela passera peut être par les instances d'information et de consultation que la directive 2002/14/CE a imposées dans les entreprises de plus de 50 salariés et les établissements de plus de 20 salariés.

La négociation collective continue d'évoluer sur la corde raide – tout bonnement parce que les interlocuteurs n'existent généralement pas. Même du côté employeur, les organisations sont peu développées – quoique des « clubs » existent, où se retrouvent les membres des anciennes structures industrielles. Mais ces structures en réseau nient complètement l'établissement d'un dialogue social pérenne qui les encombre. Comme l'a souligné François Bafoil, « *une des dynamiques fondatrices de la transformation post-1989 a reposé sur le secret des décisions (...) Agir vite et sans témoin s'est avéré la clé de leur succès* ». En 2005, le partenaire patronal n'était pas constitué, et représentait entre 2 et 5% du nombre total d'entreprises.

Les dispositions adoptées par les gouvernements d'un certain nombre de pays dans les années récentes, défiantes voire hostiles aux organisations syndicales, ne vont pas dans le sens d'une amélioration du dialogue social (Partie IV).

Partie IV. Défis contemporains

« Les syndicats de l'ensemble de la région restent confrontés à des défis majeurs – rétablir le niveau d'emploi et les revenus réels du début de la transition, faire entendre leur voix dans le dialogue social, défendre les intérêts des travailleurs dans un contexte marqué par les réformes et l'évolution rapide des politiques sociales » (OIT, 2005).

I. Construire un environnement syndical viable

A. Dépasser le dialogue social « consultatif »

Dépasser l'ensemble de mécanismes formels pour que les rouages de la négociation collective s'huilent en pratique est une priorité pour les syndicats. C'est ainsi qu'aux niveaux national et interprofessionnel les thématiques qui tiennent au cœur des salariés puissent marquer des avancées *de facto*.

Au niveau de l'entreprise, les syndicats ont en effet conservé une *tradition de logique convergente* avec les lignes directrices prises par les directions (en attestent leur laxisme en matière d'accidents du travail ; ou de versement de primes « à l'effort » arbitrairement distribuées, sans hausse généralisée des salaires), (voir <http://www.centreurope.org/>). Si l'on peut y voir une forme de syndicalisme « anglo-saxon » c'est-à-dire marqué par une réelle volonté de conduite commune de la gestion de l'entreprise (sauvegarde de la compétitivité, accords gagnant-gagnant...), il semble qu'au début de la transition, les syndicats n'aient eu ni la force ni l'envie de s'opposer à une direction dont ils ont longtemps été les messagers auprès des salariés. Dans une étude conduite en 1995, soit très peu de temps après la chute du régime communiste, Marcin Frybes évoquait un dialogue avec des syndicalistes tchèques et slovaques, qui ne voyaient pas de raison à ce que « les membres de la direction ne fassent pas partie du syndicat, car ce sont eux qui connaissent le mieux les employés ». On mesure là combien le chemin est long, combien la représentation de la place du syndicat reste intimement liée à la période communiste. De même, pour Vladislav Flek, docteur en sciences économiques à l'Université Charles de Prague, « il existait une tradition, établie sous le régime communiste, d'une étroite coopération entre l'encadrement et le syndicat d'entreprise qui s'est maintenue ». Enfin, comme le souligne Vassil Kirov dans un article « BULGARIE – Restructurations industrielles et stratégies des acteurs », « la conclusion de 'pactes' ou la création 'd'alliances' entre le management supérieur, le personnel et les organisations syndicales, étaient fréquentes ». Même en 1997, après s'être opposés nationalement aux plans gouvernementaux, les syndicats bulgares ont finalement signé une charte de paix sociale par laquelle ils soutenaient une série de mesures drastiques visant à restructurer les entreprises d'Etat. C'est de ce passé « qui ne passe pas » que les syndicats ont du mal à se défaire dans encore bien des entreprises.

Les employeurs participent de ce mouvement : les organisations d'employeurs ne se sont constituées qu'au prix de grandes difficultés, et sont toujours vulnérables aujourd'hui (beaucoup d'employeurs ne trouvant aucun intérêt à prendre part à la négociation). Ces organisations ne réunissent que 30 à 40% des entreprises industrielles, et seulement 2 à 5% de l'ensemble des entreprises ! L'absence de présence syndicale contraignante ou l'absence tout court de syndicats, au sein de l'entreprise, n'incite évidemment pas à l'organisation. La crise économique a parachevé le processus, les employeurs n'ayant plus à craindre de réelles pressions de la partie salariée. Enfin, les organisations patronales sont bien plus vouées au lobbying ou à la représentation pure, sans objet réel de négociation des conditions de travail.

La peur du chômage a parachevé le processus en forme de « *dialogue social managérial* » (Guy GROUX) : la négociation collective est moins le théâtre de l'affrontement entre des prétentions contraires – salariés versus patronat – que la recherche plus ou moins partagée d'une gestion du personnel.

Au niveau national, le dialogue social n'a qu'une efficacité limitée. Ainsi en Roumanie, le gouvernement ne consultant les partenaires sociaux que pour la forme. Seulement 30 à 40% des projets de loi sont soumis à l'analyse du Conseil économique et social tripartite, et, malgré ce faible pourcentage, les observations et les recommandations qu'il formule ne sont pas prises en considération.

En Hongrie, Imre Palkovics, président de la MTOSZ, estime que le dialogue social a conservé un caractère purement consultatif. Il ne débouche que rarement sur la conclusion d'accords. Sur les objectifs stratégiques ou projets politiques majeurs, les négociations ne sont jamais engagées sérieusement. Le gouvernement fournit, certes, des documents ; mais leur délivrance est généralement trop tardive pour qu'une réelle alternative ou des formulations soient faites par les partenaires sociaux. Endre Szabo, président de la Confédération des syndicats de fonctionnaires, critiquait : « *la consultation ne fonctionne pas car le gouvernement se borne à nous informer des décisions déjà prises* », une « *pseudo consultation* » dénoncée, en 2011, par LIGA.

En Bulgarie, le Directeur de l'Institut de Recherche sociale et syndicale a reconnu que : « *le dialogue social continue de refluer, devenant de plus en plus étroit et de moins en moins dynamique. Il dépend largement de l'attitude et de l'engagement du gouvernement en place, ou non. Le dialogue social a souvent été évité et négligé par les parties en présence (...). L'implication des partenaires sociaux dans ces structures de dialogue n'est pas assez efficace. Les possibilités qui leur sont offertes ne sont pas suffisantes pour influencer le processus décisionnel, en raison d'un fort degré de centralisation du pouvoir et des ressources gouvernementales. Très peu de propositions des partenaires sociaux ont été prises en considération, et particulièrement au niveau national* ».

Cette tendance au *monologue social* en l'instance gouvernementale s'est retrouvée dans la plupart des PECO, parfois de manière inquiétante. En Roumanie en décembre 2010, les 5 grandes confédérations ont été enjointes de rendre publique une lettre, dans laquelle elles reconnaissaient qu'elles se retiraient de tout dialogue social et autres consultations ministérielles (notamment au niveau du Conseil économique et social).

Ce déséquilibre des pouvoirs explique que les organisations patronales et syndicales puissent défendre des intérêts communs contre ceux du gouvernement (absence conjointe dans les instances tripartites par exemple).

Les négociations tripartites doivent donc nécessairement se développer, pour que des questions aussi centrales que le temps de travail ou les motifs de licenciement ne soient plus l'apanage du gouvernement, seul. Comme le souligne Violaine Delteil, en Bulgarie et en Hongrie au niveau national, « *en dépit de l'existence d'organisations patronales indépendantes, les négociations sont davantage bipartites (engageant le gouvernement et les syndicats) que tripartites. Il en est ainsi compte tenu de la faible représentativité et surtout du manque d'expérience des organisations patronales* ». Être partenaire et non observateur des bouleversements économiques et des réformes qu'elles suggèrent, tel est le défi auquel sont confrontées les confédérations – dont la faiblesse de moyens financiers et d'expertise a été mise en lumière *supra*. La CITUB a révélé que les mécanismes en place ne permettaient pas aux partenaires sociaux de faire peser le social sur le primat économique dans les réformes gouvernementales.

Pawel Targonski, chargé du dialogue social sectoriel et international au ministère de l'Economie du Travail et de la Politique sociale en 2002, en Pologne, « *le gouvernement doit poursuivre son effort pour faire progresser la culture du dialogue social et pour parvenir à jouer son vrai rôle, celui*

de médiateur ». Il souligne également le rôle que devraient, à l'avenir, jouer d'autres acteurs de la société civile : « avec l'apparition du dialogue autonome s'ouvre un espace pour les ONG (...) les ONG qui vont représenter les collectivités locales deviendront naturellement les partenaires du syndicat et du patronat selon la règle 'rien sur nous sans nous'... ».

A défaut, les relations bilatérales devraient se fluidifier, la négociation collective offrant l'avantage d'une plus grande flexibilité pour l'introduction de changements. Mais une fois encore, pour la confédération bulgare : « les relations entre les partenaires sociaux, particulièrement les confédérations syndicales, sont marqués par une certaine tension, l'incertitude et la suspicion ».

« Europe de l'Est: le social en perdition » titrait déjà, en 2000, *Le Monde syndical*. « Dans le cadre d'une libéralisation économique forcenée, l'Europe centrale et orientale s'enfonce dans la récession sociale. Privatisation galopante, emploi précaire à la hausse et négociations collectives à la baisse, accumulations des arriérés de salaires, nouvelles législations antisyndicales et multiplication des pratiques répressives exercées par les employeurs ou/et les autorités à l'égard des syndicats... », écrivait Natacha DAVID. De « Courroies de transmission » de la direction communiste, les syndicats doivent éviter de devenir celles de la direction de l'entreprise.

B. Tisser une couverture conventionnelle totale

Le syndicalisme des pays d'Europe Centrale et Orientale s'est, nous l'avons vu en Partie III, focalisé sur la négociation d'entreprise et désengagé des négociations sectorielle et nationale (le manque de moyens et une culture de la négociation *intuitu personae* prévalant sur la médiatisation du dialogue social, à un niveau supérieur). Les acteurs locaux sont dès lors les acteurs clés de la machine syndicale, les fédérations et confédérations ne jouant bien souvent qu'un rôle de coordination – et non un rôle d'impulsion, voir *supra* la faiblesse des grèves et manifestations.

C'est ce qui explique la faiblesse de la couverture conventionnelle, les salariés d'un même secteur ou d'une même zone géographique ne pouvant prétendre aux mêmes droits qu'accorderait une convention collective unique. A rebours des bouleversements législatifs connus par la Slovénie (fin de l'application universelle de la convention conclue au niveau sectoriel), il faut préconiser une applicabilité directe des accords collectifs conclus.

C. Construire des droits au travail efficaces

Sur le papier, le droit du travail dans les PECO est très différent selon les pays et généralement complexe, dans le sens où il mêle des dispositions de Codes du Travail édictés sous le communisme et une multitude de lois plus récentes. En Europe orientale et balkanique, la protection juridique des employés est minime. En Europe centrale, les législations sociales sont théoriquement très favorables aux employés mais, dans la pratique, le droit n'est pas scrupuleusement respecté et les travailleurs continuent de se trouver en situation de dépendance vis-à-vis de leurs employeurs. Podkrepá a reconnu que, « dans les sociétés dans lesquelles une structure de type syndical est instituée, les droits des travailleurs sont garantis, mais malheureusement, la syndicalisation n'a cessé de baisser » ce qui condamne inévitablement l'effectivité des droits sociaux. Alexander Kurtansky fait le même constat : si les normes du travail lui semblent en tant que telles suffisantes, il déplore l'inefficacité de leur respect. C'est au niveau judiciaire que les droits des travailleurs ne sont pas respectés.

La législation est plus précise dans la description de la représentativité des acteurs que dans la formulation des moyens visant à stimuler les partenaires, ne serait-ce que pour s'assurer que tous les employeurs signent et respectent les conventions collectives. Les sanctions censées pénaliser

les employeurs qui ne respectent pas la législation du travail ou les conventions collectives sont soit minimales, soit inexistantes, surtout dans le secteur privé (Casale, 1997; Mouranche, 1998). L'ancienneté des études ne doit pas faire oublier une vérité contemporaine ; les manquements nous ayant été confirmés par nos sondés. La CITUB nous a évoqué la création d'un registre public des employeurs « délinquants », qui ne payent pas les salaires, violent le droit du travail et passent outre les obligations en matière d'hygiène et de sécurité.

Cette tendance à s'intéresser à la procédure plutôt qu'à ce qu'elle produit est sujette à critiques. En Bulgarie, nos sondés ont estimé que les négociations s'étaient focalisées, ces dernières années, « sur le processus du dialogue social » reléguant ce qui en résulte au second plan. « *Les décisions efficaces et utiles sont absolument insuffisantes* », écrit la CITUB.

Plus encore, la qualité même des normes négociées en droit du travail est sujette à critique : le formalisme l'emporte largement, les termes sont très généraux. Elles reproduisent la loi, mais sans traiter spécifiquement de ce qui préoccupent les salariés localement concernés, notamment conditions de travail.

En mai 2011, la CITUB a ainsi lancé une campagne nationale « A right for one is a right for all » afin de protéger les droits des travailleurs en garantissant le droit du travail et le droit syndical (droit à une rémunération, droit de grève, négociation collective, droit d'association).

D. Lutter contre la régression de la démocratie et l'hostilité syndicale

Les syndicats ont d'abord traversé une crise d'identité et de légitimité au sortir de l'URSS. Du passage d'un syndicalisme de gestion à un syndicalisme de revendication, les structures ont dû opérer une mue nouvelle, à la faveur de la libéralisation : passer d'un syndicalisme de revendication à un syndicalisme d'ouverture, capable de négocier avec l'employeur, de prendre en charge un projet.

Les syndicats ont relativement réussi à se positionner dans le théâtre politique, au début des années 1990, en prenant fait et cause en faveur des forces qui ont soutenues libéralisation et démocratisation. Cela étant, ça n'a pas été le cas partout : dans certains pays, les principales centrales syndicales ont ouvertement appuyé les anciens partis communistes aux élections (Pologne en 1993, Hongrie en 1994, Slovaquie en 1994), contribuant à alimenter une mécanique dite de la « restauration de velours » (Adam Michnik).

Mais quelle démocratisation est aujourd'hui en marche dans les PECO ? Les gouvernements socio-démocrates tombent, et les partis de droite radicale, aux penchants nationalistes et autoritaires sont en plein essor, notamment la Hongrie de Viktor Orbán. En Roumanie, le nouveau gouvernement Ponta, de gauche autoritaire, a été tenu en échec le 29 juillet 2012 : le référendum sur la destitution de l'ancien Président n'ayant pas atteint le seuil de participation nécessaire. Mais tous les contre-pouvoirs sont décousus un à un : réduction des pouvoirs de la Cour constitutionnelle, menaces envers les juges qui se sont voulu indépendants, révocation du médiateur de la République qui a capacité à contester les décrets gouvernementaux, remplacement des présidents des commissions parlementaires, etc.. Avant le changement de gouvernement, la confédération Cartel-Alfa dénonçait la destruction de l'Etat social, qui pour le président Basescu « appartient au passé ». Suivant ce credo, son gouvernement avait réduit les salaires de 25%, réduit les aides sociales de 15%, augmenté la TVA à 24%, fermé écoles et hôpitaux. Syndicalement, la réforme du droit du travail, très régressive pour les travailleurs avait été adoptée sans débat. Sans appeler ouvertement à soutenir Ponta et la destitution du président – on sait les difficiles relations entre partis et syndicats dans les PECO - Cartel-Alfa a appelé les citoyens à se mobiliser le 29 juillet.

Le rapport au politique pourrait alors suivre deux voies : soit le divorce avec les politiques, justifié par les politiques libérales de démantèlement des systèmes de protection sociale, soit la mise en concurrence, pour justement pallier au déficit démocratique palpable dans plusieurs pays. « *Marginalisé et ignoré (...) le syndicalisme peut encore jouer un rôle important, non seulement sur le terrain du social mais aussi dans la reconstruction de la scène politique* » (Marcin Frybes). Comme nous l'a signalé la CITUB (Bulgarie) : « étant donné la dégradation du droit du travail et les relations avec les partis politiques, et le fait que les membres de la CITUB craignent de voir agité le spectre de l'idéologie, le premier acte passé par la CITUB a été de proclamer son indépendance vis-à-vis des partis politiques » : – bien que le syndicat reconnaisse œuvrer de concert avec les parlementaires, puisque d'eux dépendent les décisions stratégiques qui affectent les conditions de travail des salariés.

Mais, conséquence de cette montée de l'autoritarisme, le contexte juridique est de plus en plus hostile, dans les PECO, à tout renforcement du pouvoir des syndicats. L'environnement antisyndical était déjà limpide dans les conditions d'exercice de la grève (voir *supra*). L'employeur pouvait à tout moment licencier les grévistes et utiliser l'arme du lock-out. Les interdictions généralisées de faire grève dans l'administration publique dans de nombreux pays tels que l'Estonie et la Bulgarie restent encore en vigueur, malgré les vives critiques de l'OIT et du Conseil de l'Europe.

Plus encore, la violence des rapports entre gouvernements et syndicats a trouvé son expression dans plusieurs cas typiques rapportés par la CISL (Rapport sur la violation des droits syndicaux). Le 14 février 2003, Andrzej Jakubiak, président de la Commission d'entreprise de NSZZ Solidarnosc, a été brutalement attaqué et malmené dans un ascenseur. En Roumanie, 15 leaders syndicaux ont été soumis à des investigations criminelles, certains arrêtés, d'autres condamnés au silence ou à la démission.

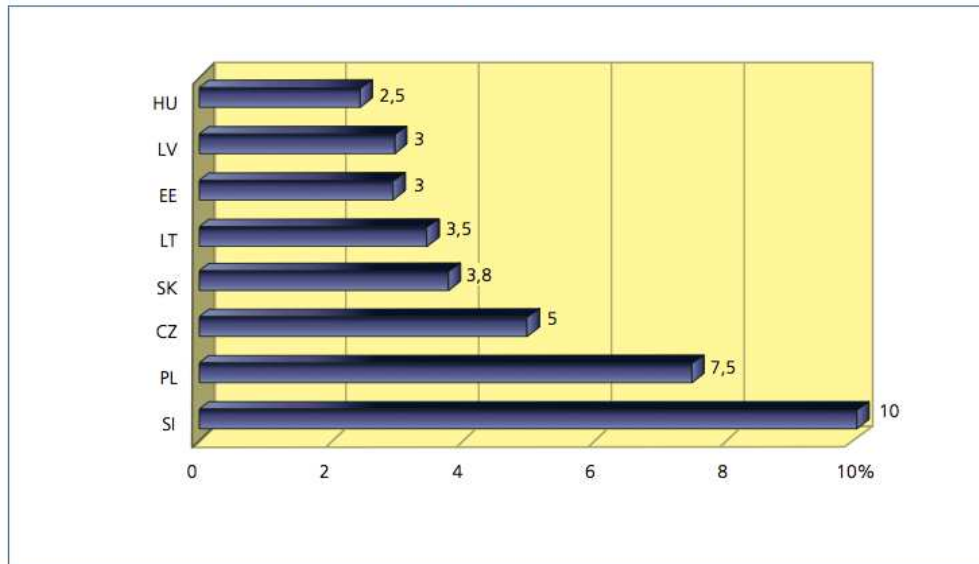
Le rapport déplorait que le désir des gouvernements d'Europe centrale et orientale « d'attirer un investissement étranger » ait conduit dans la pratique à « une régression du respect des droits syndicaux ». Autre exemple : des travailleurs ont été renvoyés pour des activités syndicales dans presque tous les pays mentionnés dans le rapport mais principalement en République tchèque, en Hongrie, en Bulgarie, en Croatie, en Russie et en Ukraine.

En fait, la tendance actuelle en Europe vise à développer des obstacles juridiques ou pratiques à la syndicalisation de la main-d'œuvre des formes dites « atypiques », un type de main-d'œuvre en pleine croissance. En Pologne, les travailleurs indépendants ne peuvent pas s'affilier à un syndicat alors qu'en Roumanie, ils risquent de perdre leur emploi.

II. Dynamiser les syndicats

A. Renforcer les financements et recourir à l'expertise

Illustration 3: Part des cotisations (en %) versée à chaque centrale nationale (2005)



Source : Où en sont les syndicats de l'Europe de l'Est ? Bilan d'étape après l'élargissement de l'UE.
Heribert Kohl

La répartition des cotisations encaissées ne se fait pas du tout comme dans d'autres pays d'Europe occidentale. La majeure partie des cotisations – en moyenne 60 à 90% – est généralement conservée par l'organisation de base dans l'entreprise, 10 à 30% sont versés aux syndicats de branches et un reste marginal de 2 à 10% maximum va aux confédérations. Les caisses sont moins remplies qu'en Europe occidentale en général (en Allemagne par exemple, les cotisations des membres sont versées prioritairement aux syndicats de branches ; en tant que confédération, le DGB en reçoit 12%).

Cette répartition des cotisations explique que ce soient les négociations d'entreprise qui aient le dessus par rapport aux échelons supérieurs. La loi donne aux bases syndicales les moyens de satisfaire leur volonté de négociation. Si cette répartition peut servir la cause syndicale « sur le terrain » en légitimant la présence d'élus syndicaux informés et disposant de moyens d'action potentielle, le revers de la médaille est qu'il ne reste pas grand-chose pour financer d'éventuelles grèves.

Le montant global des cotisations est en outre généralement trop faible – malgré les recettes supplémentaires parfois générées par le patrimoine hérité des anciens syndicats (locations d'immeubles, etc.) ou d'autres sources nationales ou extérieures – pour financer le personnel nécessaire à l'exécution des tâches courantes, ou pour conduire de nouvelles campagnes ou de nouveaux projets. Dans quasiment toutes les réponses aux questions de l'étude « *Capacity building for social dialogue* » menée par l'European Foundation for the Improvement of Living and working conditions, les confédérations nationales, déplorent la pénurie de juristes, d'économistes ou de formateurs spécialisés dans la négociation des conventions collectives, sans parler des déficits en matière d'activités syndicales de formation et de conseil ou dans l'indispensable travail de relations publiques – interne ou externe. Il faut une fois encore nuancer cette situation; dans

les questionnaires qui nous ont été retournés, la CITUB (Bulgarie) a fait état d'actions de formation, de conseil et de représentation en justice, à la demande du salarié.

Plus encore, dans des conditions financières aussi instables, il n'est pas toujours possible d'examiner au cas par cas les accords d'entreprise qui existent parfois par milliers dans un seul pays. Cela altère le dialogue sectoriel et la qualité des accords, à quelque niveau que ce soit. Le personnel syndical est certes généralement plus qualifié que la moyenne, mais il doit être étoffé face aux nouveaux défis (coopération internationale par exemple).

Nous n'avons pas pu trouver de chiffres précis quant à d'éventuelles subventions étatiques.

En revanche, la confédération CITUB nous a confié que les syndicats en Bulgarie pouvaient développer certaines activités, mais dans un but non lucratif, de manière à s'auto-financer : actions dans des sociétés ; accepter les donations de Fondations qui permettent, par exemple, la publication d'ouvrages et revues syndicales ; conduite de projets divers.

B. Syndicaliser et s'implanter dans les nouveaux pans de l'économie

A l'est comme à l'ouest, la question de l'implantation syndicale dans le privé est la même. Les centrales n'ont pas réussi à achever la transition vers un syndicalisme moderne, répondant aux défis d'une économie dématérialisée (numérisée et informatisée), bifurquant vers le tertiaire et l'essor de petites entreprises (notamment dans les pays Baltes). Des pans entiers de l'économie ont été laissés en friche, sans représentation syndicale du tout. Ne serait-ce que dans les trois premières années suivant l'ouverture des PECO au monde libéral, les transformations de la structure de l'emploi ont été significatives : diminution du secteur public jusqu'à -34% en Hongrie, -20% en Pologne, augmentation sensible du privé (+21% en Hongrie).

Cela a non seulement conduit à une diminution drastique du nombre d'adhérents, mais encore à un retard dans l'adaptation du syndicalisme aux nouvelles réalités économiques. Pour Marcin Frybes, c'est ce qui a contribué à « *la marginalisation sociale des syndicats* ». Au milieu des années 90, le taux de syndicalisation avait chuté de moitié dans les PECO, réaction automatique à l'affiliation obligatoire de la période communiste. La situation la plus difficile est celle traversée par la Pologne, l'Estonie, la Lituanie et la Hongrie, qui ont perdu leur audience auprès de plus de 80% de la force de travail. Marcin Zralek dans un article publié en 2006 dans *La Tribune*, rapportait que le déclin du mouvement syndical s'expliquait en Pologne par le soutien appuyé des confédérations à « la purge libérale », que ce soit Solidarnosc « *qui fraye avec la droite conservatrice catholique* » ou l'OPZZ « *mariée aux ex-communistes reconvertis en sociaux-démocrates* ».

Comment réactiver la conscience sociale des salariés ? En 1995, Marcin Frybes écrivait : « *le syndicat est perçu ici plutôt comme une des nombreuses institutions de régulation faisant partie de l'entreprise. Il appartient en quelque sorte au paysage naturel de l'entreprise beaucoup plus qu'il ne correspond à un véritable besoin des salariés* ». Le défi était de taille pour convaincre les salariés de l'utilité des syndicats qui, nous l'avons vu, hésitaient eux aussi largement dans la définition d'un rôle détaché de la direction (voir *supra*).

Mais intéressons nous donc à la syndicalisation elle-même. Le taux de syndicalisation définit la part des salariés membres d'un syndicat. Cela constitue l'un des indicateurs de la capacité des organisations à mobiliser des travailleurs – même si ce n'est pas le seul indicateur du poids des syndicats. En France, avec 8% de salariés syndiqués, les syndicats conservent une forte audience dans les entreprises et une forte capacité de mobilisation.

Les taux de syndicalisation ne dépassent jamais les 50% dans les PECO. En Estonie, il atteint

péniblement les 10%. D'après les résultats des enquêtes de CBOS, en Pologne la part de travailleurs syndiqués a reculé de 28 % en 1991 à 24 % en 2000 et à 15 % en 2010 (CBOS, 2010). En Slovaquie, le nombre d'adhérents a reculé de 10% au moins par an au cours des dernières années. En Hongrie, il s'établit à 16% et à 20% en Bulgarie (*Source : ICTWSS, 1960-2010, compilée par Jelle Visser, mai 2011*). La puissance du mouvement syndical dans la nouvelle Europe est très amoindrie. Ajoutons que les chômeurs et les retraités peuvent généralement continuer à être syndiqués, notamment en Slovénie.

Pays	2000	2005	2009
République tchèque	27,2	19,7	17,3
Estonie	14,9	9,1	7,7
Hongrie	21,7	17,5	..
Pologne	24,2	19,0	15,1
République slovaque	32,3	22,8	..
Slovénie	25,6
Pays OCDE	20,2	18,7	17,9

Source : OCDE

Les raisons de ce repli syndical ont déjà été ébauchées en creux. L'hostilité aux syndicats d'abord, marqueurs d'une période communiste appartenant au passé, a désintéressé les salariés de la cause syndicale. La frustration de ne plus percevoir d'eux les prestations très larges auxquels ils étaient habitués a probablement joué, *a fortiori*, dans le désamour des salariés pour les syndicats, dont l'intérêt apparaissait moins en avant.

Économiquement, les restructurations industrielles, les fermetures d'entreprises publiques ou leur privatisation alors que les syndicats y étaient particulièrement puissants, le développement des PME ont conduit à la disparition de bastions syndicaux ancrés dans le paysage social. Stéphane Porter, dans un rapport pour le BIT, en 2004 reconnaissait que « *la conversion d'entreprises d'Etat en entreprises purement privées représente en fait l'abandon du modèle d'entreprise avec syndicats en faveur d'un nouveau modèle, d'entreprise sans syndicat* ».

Le manque de moyens financiers (évoqués en II. A) a empêché toutes revendications d'importance, campagne de syndicalisation ou grèves rémunérées par la confédération ou la section locale. Par ailleurs, les syndicats se sont aussi décrédibilisés dans de nombreuses entreprises du fait de leurs représentants, par le peu de résultat des négociations et la modération salariale.

Enfin, les employeurs du secteur privé se sont largement opposés à la présence de syndicats dans leur entreprise – eux-mêmes n'étant pas, nous l'avons dit, organisés de manière à répondre professionnellement à ces velléités de négociation.

Au-delà, l'une des raisons de ces faibles taux de syndicalisation a été la conjonction de l'application de mesures économiques très libérales conjuguées à une prise en main des questions sociales par les États, détricotées en faveur de plus de flexibilité de l'emploi. Bluhm évoque, à ce propos, le « *dilemme de la libéralisation* ». Les Etats ont joué un rôle central dans la transition ou dans la mise en place et l'application de l'acquis communautaire européen, laissant peu de place aux négociations professionnelles. Dans le même temps, et c'est paradoxal, l'Etat s'est désengagé de ses fonctions d'encadrement des relations de travail individuelles. Les droits du travail nationaux, ciselés et protecteurs, ont été abandonnés sans même que les partenaires sociaux actuels aient les épaules nécessaires pour conduire à bien une refonte en profondeur de l'édifice législatif. Loin d'être des acteurs en marge de la transition économique, les syndicats ont dû assumer le rôle de nouveaux représentants et de co-auteurs d'un droit du travail restructuré.

Les affiliés à un syndicat sont, une fois encore, rassemblés dans les grandes entreprises structurées, dont l'organisation répond peu ou prou à celle connue pendant l'époque soviétique. En Estonie, les syndicats ne sont implantés que dans 6% des entreprises de plus de 5 salariés, dans 48% des organisations de plus de 250 salariés.

Si l'on se penche de nouveau sur ces chiffres, on constate que les secteurs les plus dynamiques en termes de syndicalisation sont les secteurs publics ou anciennement très ouvriers : éducation, recherche, secteur de la santé. Viennent ensuite les secteurs des transports et des communications, puis l'industrie minière et le secteur manufacturier. Seule la Roumanie est marquée par un syndicalisme beaucoup plus puissant dans le secteur industriel que dans l'administration publique (en 2002, le taux de syndicalisation culminait à 85% dans les industries extractives... contre 30% dans l'administration publique. UGIR-1903, Patronate si Sindicate in Romania, 2005).

En d'autres termes, la représentation syndicale est entièrement laissée à l'abandon dans de nombreux secteurs économiques (ainsi dans le secteur bancaire, la construction, la majorité des PME en Estonie). Le taux de syndicalisation atteint son niveau le plus faible dans le commerce et les services, l'agriculture (3,5% en Pologne), la construction (3,4% en Hongrie et 3,7% en Roumanie) ou le tourisme.

Les conséquences en sont dramatiques en termes de vitalité de la négociation collective, et donc de protection des droits du travailleur (voir Partie IV, I.). Cette assertion doit être néanmoins nuancée : en Lettonie par exemple, la faible proportion de syndiqués (14%) n'implique pas un tel amenuisement de la protection. Deux variables entrent en compte : la fixation de salaires par secteur et le rattachement de tous les salariés à des conventions collectives.

Des programmes plus corrélés aux attentes salariales sont attendus, pour que soit relancée la dynamique syndicale. La CITUB (Bulgarie) a évoqué quelques points principaux développés dans son nouveau programme (développement des emplois « verts » et « blancs » ; nouveau système d'imposition ; investissements dans l'éducation ; développement de la négociation collective).

Comment s'affilier de nouveaux membres, comment inverser la tendance ? Les solutions tiennent autant à des démarches internes qu'externes aux syndicats. Le FZZ en Pologne, a abandonné le « label » communiste et accepté l'économie de marché tout en étant plus prudente que Solidarnosc sur les privatisations. C'est ce qui lui a permis de séduire davantage de salariés.

« Démarcher » de nouveaux adhérents est parfois fructueux. De son côté, le syndicat CITUB-KNSB nous a évoqué le développement d'une structure à l'attention des jeunes : le « Youth Forum 21st century » (ONG) et le recours à des portails internet informant les salariés sur la négociation collective, les droits syndicaux, etc. (voir : <http://labour-bg.net/>). En Slovénie, la ZSSS a mis en place des Comités pour les jeunes. En Pologne, les syndicats se sont globalement recentrés sur les campagnes d'adhésion à destination des jeunes et des auto-entrepreneurs, notamment dans les secteurs de la construction et des transports routiers.

L'accent est parfois mis sur des services individualisés. PODEKREPA s'est retournée vers une forme de syndicalisme de « services » en signant des accords régionaux avec les hôpitaux pour garantir à ses membres des tarifs préférentiels sur les prestations médicales ; elle a également développé des accords collectifs garantissant une pension de retraite ou des indemnités maladies supplémentaires. Cette redécouverte d'un syndicalisme fleurant le « clientélisme » (avantages individualisés que ne peuvent fournir nombre de petits syndicats) pourrait attirer à lui nombre de nouveaux salariés. ZSSS a mis en place une « carte de prestation » (Kartica ugodnosti) en 2006, qui offre des avantages à ses membres sous la forme de réductions sur certains services et produits. CITUB a mis en place des cartes d'adhérents électroniques pour faciliter le recours aux prestations que le syndicat fournit. Bref, ces initiatives mettent l'accent sur les avantages

individuels d'une affiliation et sur l'équilibre entre coût personnel et avantages individuels.

Les grandes campagnes d'information et de sensibilisation sont plus rares, pour des raisons déjà invoquées *supra* : manque de moyens, parcellisation des processus décisionnels, etc. En principe, les syndicats préfèrent densifier la syndicalisation sur des sites déjà plus ou moins syndiqués, que se lancer à l'assaut de pans économiques désertés. La procédure est plus aisée, moins coûteuse. Citons à titre d'exemple KOZ SR, qui a lancé en 2001 son « Programme national pour le recrutement de nouveaux membres », ou KNSS en Slovénie, qui a fait de même en accroissant les contacts directs avec les travailleurs.

Roberto Pedersini dans son étude « Trade Union strategies to recruit new groups of workers », relève que dans certains PECO, les syndicats ont multiplié les efforts pour syndicaliser les multinationales, souvent avec le soutien des syndicats de la société-mère ou avec celui du comité d'entreprise européen.

Du côté gouvernemental, les initiatives se font plus rares. En Estonie et en Lituanie, les gouvernements ont alloué un fond pour renforcer la capacité administrative des syndicats et des organisations d'employeurs, notamment via des activités de formation. Le but est de renforcer le dialogue social et de prévenir les conflits de droit du travail (des réunions et des expertises sont ainsi menées). La Lituanie a également amendé son Code du travail pour ouvrir le droit d'adhérer à un syndicat aux retraités, aux chômeurs et aux étrangers détenteurs d'un permis de travail. En Bulgarie, les fonctionnaires publics peuvent depuis 2003 se syndiquer sans en référer à leur hiérarchie.

Une voie pourrait également exister du côté des fusions (C) prémices à des confédérations « englobantes », ayant les moyens de fidéliser les salariés.

C. Une tendance aux fusions syndicales

Irait-on vers l'apparition de super-syndicats dans les PECO, qui feraient planer le risque d'un retour au monolithisme de représentation, « fantôme d'un passé » communiste ? C'est peu probable. Il s'agit plutôt d'une structuration des intérêts syndicaux, favorable au débat démocratique et permettant une consolidation des acteurs à la négociation collective.

En Roumanie, le Bloc syndical national a estimé que les syndicats devraient accentuer le mouvement de concentration, que ce soit par des actions menées communément (manifestations, prises de position) ou par des fusions. Si les organisations syndicales, répondant d'un syndicalisme « éclaté » (voir Partie II) procèdent d'ores et déjà à des échanges d'informations et à des actions de solidarité, la tendance politique serait à leur accroissement. Les confédérations ont en effet mis en place un Comité national de crise destiné à harmoniser les réponses des syndicats aux mesures anti-crise proposées par le gouvernement, notamment celles comprises dans les accords conclus avec le FMI, la Commission Européenne et la Banque mondiale.

En Lituanie, les 3 grandes confédérations (LPSK, LDF et Solidarumas) ont mis en place le LPSKC (Le centre de coordination des syndicats lituaniens) et organisé les manifestations et grandes campagnes dans le pays. Les autres syndicats sont restés sur le bas côté.

La Croatie, qui entrera en 2013 dans l'Union Européenne, a déjà foulé le sol des fusions : la SSSH a signé un accord de coopération avec deux autres confédérations syndicales, l'Association croate des syndicats et Uni-Cro. La centrale syndicale née de cette fusion représentera quelque 70% des travailleurs syndiqués de Croatie.

Les fusions pourraient être le terrain le plus efficace pour pallier à une syndicalisation en berne dans bien des PECO.

D. Agir par l'action collective, conquérir de nouveaux bastions de négociation

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2007 a officialisé la valeur juridique « égale à celle des traités » de la Charte des droits fondamentaux, qui comprend notamment un droit d'action collective. Les récentes décisions « réversibles » de la CJUE (Viking, Laval), reconnaissant le droit de grève comme principe fondamental... sous condition de respect des libertés économiques, qui ne le sont pas moins, pourraient aussi influencer l'application uniforme du droit de grève dans les pays de l'Union.

Que peut-on en dire aujourd'hui ? Le droit de grève est dans les PECO globalement restrictif, et contrevient même parfois aux conventions de l'OIT. En Lituanie et en Lettonie, les salariés qui prévoient de faire grève doivent en avertir l'employeur par écrit, avec un préavis minimum de 7 à 14 jours. Plus intimidante, la République tchèque prévoit que deux tiers des syndiqués au moins, dans l'entreprise, doivent s'être prononcés en faveur de la grève. En Lituanie, ce seuil est de deux tiers également ; en Lituanie, trois quart de l'ensemble du personnel de l'entreprise doit avoir approuvé l'action collective.

Ces règles ont quasiment empêché toute grève sectorielle depuis dix ans dans le secteur privé de la plupart des pays concernés. Tout au plus en voit-on resurgir depuis peu dans des entreprises d'assez grande taille. Le climat social lui même est souvent gorgé d'antisyndicalisme. En Roumanie, lors d'une grève déclenchée en mars 2008 par les ouvriers d'une filiale du groupe Renault, le quotidien Jurnalul National titrait : « Docteur Syndicat : le remède contre les investissements ».

D'une manière générale, le nombre de journées perdues pour fait de grève est en conséquence faible. Podkrepa a reconnu que « *la grève est utilisée comme outil de pression seulement dans des situations extrêmes – quand les autorités suppriment des droits humains, refusent d'entendre la volonté du peuple, des travailleurs et des salariés, et quand il n'y a pas de dialogue social sur des questions primordiales* ». Il y a peu de manifestations – exception fait de la Pologne, en 2007, en réaction aux projets législatifs de restriction du droit de grève à sa portion congrue. On distinguera plusieurs typologies possibles. Dans la première, (Estonie, Slovaquie), le nombre de grève est quasiment inexistant. On ne recensait aucune grève entre 1999 et 2009 en Estonie et Slovaquie, contre une en 2003 et une en 2004. La Lituanie se porte un peu mieux, avec 56 grèves et manifestations en 2000, 112 en 2008 (doublement en moins de dix ans). Elle est dans une tendance similaire à celle rencontrée en Hongrie, qui comptait entre 5 et 15 par an en moyenne sur la dernière décennie, exception faite du pic de 22 grèves et lock-out en 2007. Troisième tendance, celle d'une baisse du nombre d'actions collectives. C'est le cas en Roumanie, qui a vu le nombre de ses grèves et manifestations divisées par 8 entre 1999 et 2009 (de 85 à 8 par an). La CITUB nous en rendait compte: « *la dernière protestation de grande ampleur était celle organisée par la CITUB et Podkrepa: une grève préventive d'une heure, à travers tout le pays, conduite par plus de 417.000 participants* ». Elle a reconnu que les protestations étaient aujourd'hui plus le fait de mouvements de branches ou de sections locales.

Si ces chiffres s'expliquent d'abord culturellement (la négociation locale sera privilégiée aux actions de grande ampleur, médiatisées, sans doute pour des raisons tenant à la fragilité juridique et économique des participants), la faible capacité de mobilisation des syndicats et le coût de telles mobilisations, pèsent également en défaveur de toute action collective. Autres variables : l'individualisation des comportements, réaction au « tout collectif » communiste (refus possible

d'adhérer à un syndicat, opportunité qui a séduit la grande partie des salariés); la faible institutionnalisation de la protestation, que la convergence de principe des intérêts dans le régime soviétique devait masquer; le manque d'expérience de syndicats « d'intellectuels » enfin, tels que LIGA en Hongrie. Un rapport de la CEE en 1994 en faisait « *un groupe de pression d'intellectuels actifs politiquement, plutôt qu'un syndicat de type ouest-européen* ». Surtout, les syndicats sont restés sourds à l'apparition de nouveaux enjeux, qui s'écartent de la défense historique de la classe ouvrière: émigration et chômage des jeunes; discrimination et harcèlement; non paiement des salaires et pensions; économie clandestine; effondrement des systèmes d'éducation, de santé et de sécurité sociale. Les menaces de licenciements, les projets de privatisation et de restructuration économique, ont placé les responsables syndicaux devant des questions totalement nouvelles et des responsabilités accrues. Dans certains des pays étudiés, les actions collectives sont moins le fait d'un projet conduit par les confédérations syndicales que des organisations « sauvages » de travailleurs. Ainsi en Pologne, particulièrement, où Solidarnosc – traditionnellement affilié aux partis de droite – soutient toujours le gouvernement sur des dossiers qui vont à l'encontre des intérêts des salariés. Au cours de la grève des mineurs de Budryk, les militants de ce syndicat ont organisé les briseurs de grève.

Les grèves se concentrent au final dans les secteurs publics : enseignement, santé, administrations publiques, et quelques débrayages ont été recensés dans les chemins de fer, l'aviation, les mines. – illustrant les difficultés du secteur public à se convertir aux pratiques du dialogue social.

III. Chantiers et perspectives syndicales

Pour traiter de la manière la plus limpide des grands chantiers législatifs et politiques dans les pays d'Europe centrale et orientale, nous avons estimé qu'une présentation pays par pays serait la plus claire, bien que moins agréable à la lecture.

Bulgarie

Le 30 novembre 2011, des centaines de syndicalistes (de la CITUB et de Podkrepa majoritairement) se sont réunis pour protester contre une réforme gouvernementale reculant l'âge de départ à la retraite, sans que les partenaires sociaux aient été consultés. Le projet était simple : reculer d'un an, chaque année à partir de 2012, l'âge de départ à la retraite, afin de combler le déficit de la Sécurité sociale. Cela allait à l'encontre de ce qui avait été convenu, l'an dernier, avec les syndicats. Les Parlementaires de la majorité ont finalement accepté de remettre le projet à plus tard afin que des négociations puissent être conduites avec les partenaires sociaux.

Le Code de la sécurité sociale a également subi des bouleversements en 2011: la règle de l'indexation annuelle des pensions a été partiellement abrogée. Sur son fondement, toutes les pensions dont le versement était dû avant le 31 décembre de chaque année étaient augmentées au 1^{er} juillet de l'année suivante (augmentation indexée sur l'évolution des prix à la consommation et du montant des cotisations salariales). A partir de 2013, l'augmentation sera indexée uniquement sur la croissance de l'inflation. L'idée est de rééquilibrer les comptes de la Sécurité sociale bulgare. Les syndicats se sont prononcés en faveur d'une augmentation des recettes de la Sécurité sociale, via une meilleure collecte des cotisations (suppression des cotisations liquides, suppressions des niches de non paiement de ces cotisations, pour certains employés du secteur public, introduction d'une inspection du travail efficiente...). En bref, ce sont les coupes salariales qui sont dans le viseur des organisations syndicales.

Au début de l'année 2012, les syndicats se sont opposés à la réforme de l'administration publique. La réforme se concentrerait sur: une réglementation des salaires du secteur public; une évaluation des employés; une réglementation de la classification des postes dans l'administration.

Les nouvelles règles fixant une rémunération fonction de la performance sont censées être incitatives pour les employés les plus qualifiés. En dépit des désaccords parmi les partenaires sociaux, la réforme a été adoptée. Elle est entrée en vigueur au 1er janvier 2012. Toutes les centrales syndicales se sont plaintes de ne pas avoir été associées aux négociations sur le nouveau système de rémunération dans le secteur public. La CITUB et Podkrepa ont critiqué les réformes au nom des incertitudes juridiques qu'elles recèlent. Si la réforme de ce secteur était bien nécessaire selon la CITUB, elle a exprimé ses inquiétudes sur les possibles coupes salariales qu'elle entraînerait. Le président de Podkrepa a dénoncé l'absence totale de garde-fous contre des mesures arbitraires de l'employeur dans les systèmes d'évaluation. Il s'est prononcé en faveur d'un projet pilote dans un seul secteur de l'administration, afin d'éviter toute erreur managériale.

Autre point d'actualité, les 8 et 9 mars 2012, les syndicats bulgares ont tenu une conférence internationale sur les problématiques actuelles de leur économie nationale : « Travail et Salaire : le compromis bulgare », organisée notamment par la CITUB, Podkrepa et l'ITUC. Un des buts affichés était de renforcer la coopération avec les organisations internationales (ILO et FMI principalement). Le marché du travail bulgare est en effet en situation critique : chômage croissant (qui pourrait atteindre 19% fin 2012) ; salaire minimum de 96 euros ne permettant pas de survivre, etc. Les organisateurs ont conclu que des négociations sur la question de l'emploi, des salaires décents, devaient impérativement être menés. Quatre thèmes principaux ont été soulevés : la politique régionale ; la politique industrielle ; le marché du travail, les salaires et la négociation collective ; les retraites et la protection sociale.

La plupart des dernières réformes conduites par le gouvernement, ont été conduites sans que les partenaires sociaux aient été consultés. Les relations entre eux ne cessent de se détériorer depuis des mois.

Roumanie

Depuis début 2012, 5 des confédérations roumaines (Cartel Alfa, CNSLR-Fratia, BNS, CSN Meridian, CSDR) et 4 organisations d'employeurs ont conduit des négociations, pour protester contre les décisions unilatérales du gouvernement visant à modifier le Code du Travail et les mécanismes de dialogue social. Ils demandent à ce que le mécanisme de la consultation soit réutilisé. A ce titre, elles n'ont pas siégé au CNDTS (structure nationale tripartite) en janvier.

Le Gouvernement roumain a en effet pris des mesures d'austérité très controversées ces deux dernières années, sans suivre la procédure habituelle – qui invite en principe les partenaires sociaux à la table des négociations.

L'un des changements majeurs issu de la réforme a été l'abolition du niveau national de négociation; les négociations sur les salaires et conditions de travail sont depuis cantonnées à la branche, au groupe et à l'entreprise... Ce qui aurait nécessité une redéfinition des secteurs économiques et des critères de représentativité, de l'effectivité des accords collectifs. La loi nouvelle impose également de nouvelles règles strictes de représentation : une organisation doit recenser 15 salariés dans une même entreprise pour être reconnue comme syndicat (l'ancienne législation spécifiait qu'il lui fallait 15 salariés dans la même aire géographique ou profession). Les mesures de protection des représentants syndicaux ont été amoindries (art.10 et 11) : leurs contrats individuels de travail peuvent désormais être amendés ou annulés, sans que soit requis l'autorisation de la structure à laquelle ils sont affiliés. A été annulée la disposition en vertu de laquelle les entreprises devaient mettre à disposition des représentants syndicaux locaux et biens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Pour engager une action en justice, un syndicat devra désormais, au préalable, produire une procuration écrite délivrée par les membres du syndicat. L'employeur n'a désormais plus l'obligation de convier les délégués élus aux réunions de direction traitant des questions économiques, sociales, culturelles ou sportives au sein de l'entreprise. Les négociations à l'échelon de l'entreprise ne pourront être conduites que par le syndicat qui

représentera 50% plus 1 des salariés. La même restriction vaut à l'échelon sectoriel.

Les vagues négociations engagées au niveau national ont été qualifiées de « parodie démocratique » par les syndicats ; les discussions menées en 2010 sur le salaire minimum et le montant de la retraite par exemple, n'ont pas été conduites loyalement – le Premier Ministre ayant déclaré qu'étant l'organisateur de la réunion, c'était à lui d'en fixer le résultat. « *Eliminer les syndicats du processus de dialogue social* » tel semble être la ligne de conduite suivie par le gouvernement pour la passation de la réforme. En réalité, le président Basescu avait engagé, depuis son arrivée au pouvoir, une vaste opération visant à démanteler et soumettre l'entière du mouvement syndical – notamment par l'utilisation des services secrets (voir Partie IV, I).

Plusieurs syndicats ont lancé une pétition adressée au Parlement européen, et à plusieurs fédérations syndicales. Les syndicats font apparaître que des manifestations demandant la destitution du gouvernement en place, conduites en janvier 2012, ont été violemment réprimées - menant à l'arrestation de 240 manifestants et à 60 cas de violences graves. Les journaux internationaux eux-mêmes se sont fait le relai de la situation roumaine : le NY Times titrait « Brutal Austerity ». « *La politique et la société roumaines ont été déconstruites, étapes par étapes, pour établir un système fondé sur un pouvoir présidentiel personnel* », s'inquiètent les confédérations. Il y a un « *dangereux déficit démocratique* » dans le pays: interprétations douteuses des textes constitutionnels, votes frauduleux, répression des partis dissidents, ce qui fait dire à une partie de l'opinion publique qu'un « printemps roumain » se prépare.

République Tchèque

Le 21 avril 2012 s'est tenue une manifestation de grande ampleur à Prague, contre la politique gouvernementale. C'est la plus importante depuis 1989, puisque les manifestants ont culminé à plusieurs dizaines de milliers de personnes sur la place centrale, à l'initiative d'organisations citoyennes et des syndicales. Leur mot d'ordre, « Stopper le gouvernement », vise à faire reculer les projets budgétaires du gouvernement qui, estiment-ils, sont un coup fatal porté à l'économie et au travail tchèques. Le Premier ministre a rejeté "la politisation" des syndicats et le "populisme" de leur action, accusant le parti social démocrate d'utiliser cet événement dans une optique purement électoraliste. Il considère que cette « *dérive* » est une « *grande menace pour [l'économie tchèque] dans la situation actuelle, alors que beaucoup d'autres pays européens se débattent avec des problèmes plus graves* ». La volonté gouvernementale de continuer les réformes n'a en tous cas pas fléchi. Les syndicats projettent de continuer leurs actions de protestation, notamment en utilisant la grève. La Confédération CMKOS s'est, en outre, tenue à l'écart des discussions tripartites conduites au niveau gouvernemental.

Au final, les réactions quand aux amendements portés au Code du travail tchèque ont été des plus prudentes. Leur but affiché est de renforcer la liberté contractuelle dans les relations de travail et d'accroître la flexibilité du marché de l'emploi. Les syndicats ont néanmoins déploré que ces changements réduisent à une peau de chagrin la protection et la sécurité du travail des salariés. 6 grands changements sont à attendre :

- Lorsque des salariés sont licenciés pour des raisons tenant à la restructuration de l'entreprise ou à une maladie de longue durée, ils perçoivent une indemnité. Celle-ci sera désormais calculée sur la base de l'ancienneté dans l'entreprise – le montant de 3 mois de salaires forfaitaire étant abandonné.
- La liberté contractuelle est renforcée.
- Un nouveau motif de licenciement est inséré dans le Code du Travail : violation grave des règles du congé maladie (le salarié ne pouvait déjà pas percevoir de rémunération pendant son congé maladie).
- Une assurance maladie supplémentaire est ajoutée. Les salariés peuvent désormais

travailler plus de 300 heures par an – les employeurs devant alors payer les cotisations d'assurance maladie si le salaire mensuel dépasse les 396 euros.

- Les syndicats sont mis sur la sellette : les conditions de coopération avec l'employeur au sein de l'entreprise sont durcies, puisque le syndicat devra désormais mobiliser 3 membres salariés (et non plus, comme ce pouvait être le cas auparavant, un retraité ou un stagiaire par exemple).
- Les contrats à durée déterminée ne peuvent pas dépasser 3 ans, et peuvent être renouvelés deux fois. C'est la seule amélioration en termes de protection sociale (il n'y avait pas de restriction dans la législation antérieure).

La CMKOS a déploré le net recul de la protection juridique des travailleurs, conformément à la loi nouvelle.

Le 13 juin, le syndicat CMKOS a appelé à une grève massive dans les transports, et le secteur public. Le gouvernement avait déposé une plainte pour que la grève dans un tel secteur soit déclarée « criminelle » et par là même, annulée. La Cour du premier degré a accueilli cette demande, manœuvre politique qui a réussi à paralyser, du moins momentanément, l'action collective tchèque. Alors que les défenseurs ont interjeté appel, le gouvernement en la personne de son Ministre des Finances, a retiré sa plainte, un jour avant l'audience.

Estonie

Fin 2011, les partenaires sociaux estoniens se sont accordés sur une augmentation du salaire minimum, qui est passé de 278 à 290 euros par mois au 1^{er} janvier 2012. Bien qu'elle soit en deçà de celle réclamée par les syndicats (15%), c'est une avancée sociale marquante pour le pays, qui était resté en « stand-by social » depuis 3 ans.

Dans le secteur public, après des mois de négociations et de manifestations, le syndicat estonien du personnel éducatif a engagé une grève nationale du 7 au 10 mars 2012, pour protester contre le faible niveau de rémunération des enseignants. En effet, leurs salaires n'ont pas été revus à la hausse depuis 2009, bien que le gouvernement ait admis avoir les ressources budgétaires suffisantes pour accroître leur niveau de 20%. Environ 15 000 professeurs et 4000 autres manifestants se sont réunis à Tallin.

Hongrie

Au nom d'un droit d'accès des citoyens aux services, le droit de grève hongrois a été amendé en décembre 2010 (entrée en vigueur en janvier 2011). La principale nouveauté réside dans l'introduction d'un service minimum qui doit être garanti avant que travailleurs et syndicats puissent se mettre en grève. Si les employeurs et les travailleurs ne parviennent pas à un accord, les employeurs et le gouvernement peuvent demander à la Cour du Travail d'annuler la grève – si sa survenance aurait pu affecter les services publics. C'est autour de la définition du « service minimum » que se sont concentrées les tensions. Le leader de la MOSZ a déclaré en juillet 2011 que 9 initiatives de grèves avaient vu le jour depuis l'amendement gouvernemental. Toutes ont dû être déferées devant la Cour du Travail, et aucune n'a finalement été mise à exécution. L'une de ces initiatives devait se dérouler dans le service des transports publics. La Cour a décidé que, conformément à la nouvelle législation en vigueur, les arrêts de travail sont seulement autorisés si elles sont d'intérêt économique et social – ce qu'elle n'a pas décelé en l'espèce (il s'agissait de la gestion des retraites). Pire encore, la Cour a jugé que les grèves contre les mesures gouvernementales ne pouvaient pas être considérées comme licites.

En outre, plusieurs secteurs n'ont pas de droit d'action collective automatique : les corps judiciaires, de défense et de protection, l'administration. Ils ne pourront faire grève que si le

gouvernement et les syndicats compétents s'accordent sur ce point. En tout état de cause, le trésor public n'a pas de droit de grève.

Autre solution judiciaire pour noyer le poisson gréviste dans l'eau réformatrice : les différentes Cours se renvoient l'affaire, sans jamais se prononcer, jusqu'à ce que le terme pour que la grève soit engagé soit dépassé.

Enfin, les syndicats ont dénoncé l'interprétation plus que vague et « chaotique » de la loi nouvelle, disant craindre « ses conséquences imprévisibles ». La sécurité juridique n'est pas au rendez vous, selon Rainer Grindt (consultant extérieur des syndicats hongrois). Plusieurs leaders syndicaux (du MOSZ, du VSZ, de l'Automok) ont estimé dans une lettre ouverte commune que cette nouvelle réforme était le coup final porté par le gouvernement aux syndicats, en ce qu'elle sape littéralement le pouvoir de négociation de bien des employés de la fonction publique.

La mise en place du nouveau Code du Travail a été approuvée par le gouvernement, après des négociations avec les syndicats et organisations d'employeurs en octobre 2011. Le but est d'accroître la compétitivité du pays, la création d'emplois et la flexibilité des travailleurs. Le gouvernement n'a pas caché que le droit nouveau réduirait les droits des travailleurs autant qu'il accroîtrait les pouvoirs des employeurs. Les principaux amendements portent sur une réduction du temps de vacances ; une suppression de la protection contre le licenciement pour les mères en congé maternité et les salariés âgés ; une réduction du temps et des droits accordés aux syndicats ; un accroissement des pouvoirs délégués aux conseils d'entreprise ; une réduction du paiement des heures supplémentaires, etc. La première ébauche de réforme a été vivement critiquée par les syndicats et les partis d'opposition. Péter Pataky, président de la MSZOSZ a estimé que les nouvelles propositions désavantageraient la majorité des salariés. La CES a dénoncé la réforme, qui va à l'encontre des objectifs sociaux de l'Union Européenne.

En juin, le porte-parole du Gouvernement Giro-Szasz a dévoilé que le gouvernement travaillait sur la mise en place d'une mise à la retraite d'office à 62 ans, dans toutes les sphères du service public. Il y a actuellement 30.000 employés âgés de plus de 62 ans dans le secteur public hongrois.

Lituanie

Au niveau national le 21 février 2012, le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, le fonds social européen et les leaders des organisations d'employeurs et de salariés ont signé des accords pour la mise en place de projets « fond social européen » pour la promotion du dialogue social, sur deux ans. Ils visent à développer les capacités de dialogue et la signature d'accords collectifs au niveau national.

Dans le secteur public, les professeurs lituaniens ont conduit une grève « préventive » le 21 février dernier. Insatisfaits de leurs rémunérations et conditions de travail, déçus des projets de réformes gouvernementaux, ils demandent à ce que l'évaluation des salaires des professeurs soit revue.

Lettonie

En juin 2012, la dernière session parlementaire s'est conclue sur une proposition d'augmentation de l'âge de départ à la retraite. La disposition devrait appliquée plus en douceur que ce qui avait été originellement prévu. L'âge actuel de départ à la retraite est de 62 ans, et il serait augmenté de 3 mois tous les ans, à partir de 2014, jusqu'à ce qu'il atteigne les 65 ans en 2025. Dans le même temps, l'âge minimum pour pouvoir s'assurer sera relevé de 15 à 20 ans à partir de 2025.

Pologne

Le nouveau gouvernement conduit par Donald Tusk, formé en novembre 2011, a mis sur la table

plusieurs réformes d'envergure – dont un recul de l'âge de départ à la retraite (de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes à 67 ans pour tous). La réforme serait introduite progressivement à partir de 2013 : tous les ans, l'âge de départ serait décalé de 3 mois.

Les syndicats s'y sont déjà fermement opposés et ont dénoncé l'absence totale de consultation des partenaires sociaux. Solidarnosc fait campagne contre la réforme, et demande à ce qu'un référendum soit lancé sur le système actuel des retraites (plus de 700 000 signatures ont été collectées par lui, à ce titre). L'OPZZ a proposé que l'âge de départ en retraite soit basé sur le vieillissement plutôt que sur l'âge, mais cette suggestion n'a pas été reprise. Selon cette même confédération, les travailleurs devraient avoir la possibilité de partir à la retraite dès 35 ans de travail pour les femmes, 40 ans pour les hommes. Son président, Jan Guz, a en tout état de cause appelé à ce que les partenaires sociaux soient conviés à la table des négociations.

Autre raison de la colère polonaise : la multiplication des contrats « civils » et temporaires. La Pologne a le taux le plus élevé de « contrats pourris » - selon l'expression de Maciej Pańków, de l'Institut des Affaires publiques – de toute l'Union Européenne. 27,7% des salariés polonais travaillent sous ce type de contrat. Le Parti « Plateforme civique » les a même promus dans sa campagne électorale, au nom d'une flexibilité qui serait de bon ton en pleine crise économique. Ces contrats ont créé une instabilité foudroyante pour les salariés ; certains d'entre eux pouvant même être rompus avec un préavis de 2 semaines seulement, sans qu'une cause de licenciement ait à être invoquée. Les salariés sous contrats « pourris » ne relèvent en tout état de cause pas du Code du travail, mais du Code civil (ils ne peuvent donc pas, par exemple, invoquer le bénéfice du salaire minimum).

Solidarnosc a lancé une grande campagne contre ces contrats, soutenue par des célébrités politiques, du monde du showbiz et du sport. Une carte en ligne des « junk contracts » a été créée pour informer les salariés. Les salariés sous contrat civil n'ayant aucun droit à se syndiquer, la lutte est de prime importance pour la confédération : démanteler ce système, c'est favoriser l'affiliation de toute une frange de la population active. La lutte syndicale s'est radicalisée en octobre 2011.

Slovaquie

Le gouvernement slovaque reculé après le refus des employeurs de prendre en considération la demande des syndicats d'augmenter le salaire minimum. Actuellement à 317 euros par mois, c'est l'un des plus bas au sein de l'Union Européenne. Les syndicats voudraient le faire grimper à 330 euros pour 2012. Le gouvernement a convenu de l'augmenter à 327 euros.

Slovénie

La ZSSS a demandé un renforcement de la législation, pour éviter que les entreprises ne soient dépouillées de leurs actifs en cas de rachat de l'exploitation. Les entreprises doivent souvent faire face à des coupes salariales massives, par exemple. La ZSSS a déjà dénoncé à plusieurs reprises la mollesse des lois régissant les rachats d'entreprises, non protectrice des salariés.

Par ailleurs, la ZSSS a attaqué le projet de subventions étatiques en faveur des auto-entrepreneurs. Par là même, le gouvernement promeut une précarisation du travail – selon le syndicat – sans former assez ce type de travailleurs. Plus encore, cette incitation légale pourrait se retourner contre les finances publiques, en facilitant l'exercice du travail au noir.

L'idée défendue par le gouvernement est d'inciter les chômeurs à sortir de l'inactivité, et inciter ceux qui seraient susceptibles de perdre leur emploi à adopter le statut d'auto-entrepreneur. Les candidats doivent alors proposer un plan de développement d'activité, et assister à un atelier de formation. Les subventions atteignent 4.500 euros par personne, sous condition de rester

indépendant pour une durée minimale d'au moins 2 ans. Le régime est cofinancé par le Fonds social européen.

Les exemples pleuvent de salariés « débauchés » par l'Agence pour l'emploi ou convaincus par leur propre entreprise, de se mettre en situation d'auto-entrepreneur – c'est-à-dire perdre le statut de salarié pour la coquille juridique d'indépendant, sans protection adéquate.

Les syndicats slovènes demandent une clarification de ce statut, ainsi qu'une augmentation des droits qui sont conférés à ces travailleurs. Pour l'heure, cette « politique de l'apparence », pour faire remonter les chiffres de l'emploi, ne les a pas convaincus.

En avril 2012, médecins, professeurs et officiers de police ainsi que d'autres employés du secteur public ont manifesté contre le projet gouvernemental de réduction de leurs rémunérations de 7,5% à partir de juillet 2012. 80.000 personnes ont défilé dans la rue, constituant ainsi la plus grosse manifestation depuis 1991.

Conclusion

L'avenir du mouvement syndical dans l'Europe centrale et orientale est difficile à prévoir. Il est possible que la pression communautaire pour plus de dialogue social ainsi que la professionnalisation des syndicats au contact de la CES conduisent à leur renforcement, mais seulement à moyen terme.

Plus pragmatiquement, comme nous l'avons développé dans cette dernière Partie, la tendance politique dans les PECO est à la négligence gouvernementale à l'égard des structures du dialogue social, voire à l'hostilité. Cette situation est des plus préoccupantes : les réformes sont de plus en plus conduites unilatéralement et de manière autoritaire, ce qui pourrait conduire à un durcissement du conflit social, déstructuré car non canalisé par le biais des syndicats. Le mécontentement populaire s'est ainsi exprimé dans la rue, notamment en Pologne et en Roumanie, les revendications sociales n'ayant pas été portées par des partenaires sociaux responsables.

Annexes

Illustration 1: **La diversité du paysage syndical ; nombre de confédérations syndicales et patronales représentatives dans chaque pays**

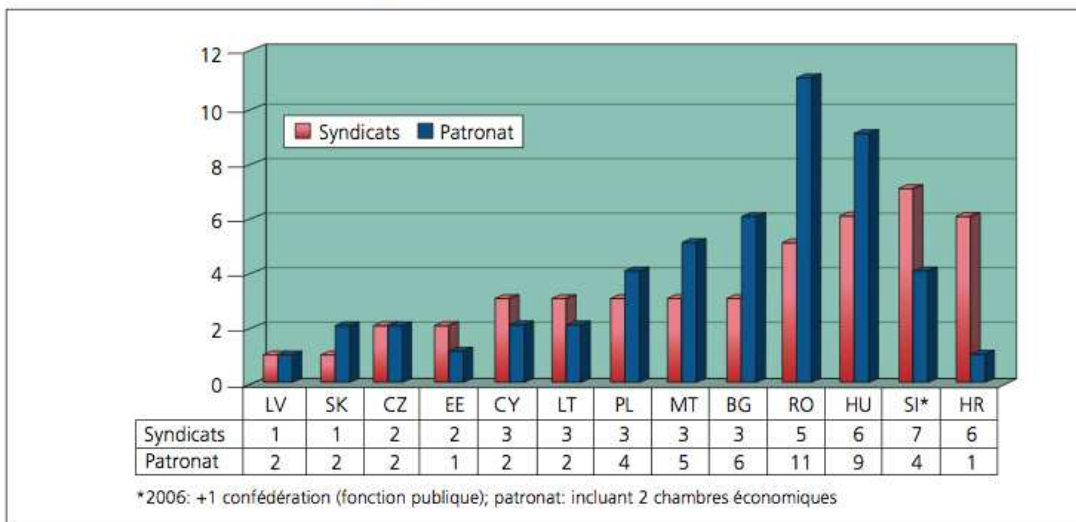


Tableau 1: **Nombre de branches des confédérations syndicales; vue d'ensemble**

Fédérations membres de toutes les confédérations nationales	
CZ	62
EE	31
HR	112
HU	165
LV	24
LT	45
PL	139
SLO	63
SK	35
BG	59
RO	167
Total	892

Bibliographie

Rapports et études

- Synthèse du rapport de la Commission sur "l'égalité des chances pour les femmes et les hommes" au Conseil de l'Europe, 9 juin 2004. Rapporteuse : Mme MagdolnaKósá-Kovács, Hongrie, groupe socialiste.
- The crisis and national Labour law reforms : a mapping exercise, Stefan Clauwaert, Isabelle Schömann.
- The analysis of the implementation Stage in Romania of the european law on informing and consulting employees, negotiation and the social dialogue process. Confederatia sindicatelor democratice din romania (CSDR).
- Trade unions strategies to recruit new groups of workers, Roberto Pedersini

Ouvrages

- La représentation des travailleurs en Europe. Labour Research Department et ETUI, L.FULTON.
- L'action de l'Europe en faveur du dialogue social à l'Est, Dominique SCHALCHLI.
- Europe centrale et orientale : mondialisation, européanisation et changement social, François BAFOIL.
- Le post-communisme en Europe, François BAFOIL.
- Nature et rôle des syndicats polonais dans la transition démocratique de la fin des années 80, Clément MONNIER, 2005, mémoire.

Articles papier

- La Pologne sur un volcan salarial, Darius ZALEGA, *Le Monde diplomatique*, mars 2008.
- Pologne, année zéro, Ignatio RAMONET, *Le Monde diplomatique*, 1990.
- La négociation collective : un principe fondamental, un droit, une convention, *Éducation ouvrière 1999*, numéro 114/115.
- Pour réussir l'élargissement, il faut une Europe socialement forte, Henri LOURDELLE, *Retraite et société* 1/2004 (no 41), p. 148-153.
- Les multiples défis d'un syndicalisme convalescent, Michel Noblecourt, *Le Monde*, 19.03.2009.
- La Roumanie contre l'Europe ? *Le Monde*, 16.07.2012.
- A l'Est, des syndicats en transition, André LINARD, *La Revue nouvelle*.
- Le développement du nouveau droit du travail en Europe centrale et orientale, Mark Pliskiewicz, *Revue internationale de droit comparé*.
- Les syndicats en Europe centrale – à la recherche d'une nouvelle légitimité sociale et politique, Marcin Frybes, *Cahiers internationaux de sociologie*.
- Les PECO au bord de la crise de nerfs, Guillaume Duval, *Alternatives Economiques n°252*, novembre 2006.
- Bulgarie – restructurations industrielles et stratégies des acteurs, Vassil KIROV, *Chronique Internationale de l'IRES n°90*, septembre 2004.
- Les mutations de l'économie polonaise : politiques volontaristes et catalyseurs sociaux, Andrzej DUDZINSKI et Krystyna SZYMKIEWICZ, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2000.
- Transformation économique tchèque : une approche par la complexité,
- Mutations systémiques de l'entreprise et du salariat : le cas de la Hongrie et de la Bulgarie, Violaine DELTEIL, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998.
- Les ouvriers roumains font reculer Renault, Stéphane LUCON, *Le Monde*, 2008.
- Lhomel Édith, « De Quinze à Vingt-sept » Les nouveaux Etats membres face à la construction européenne, *Le Courrier des pays de l'Est*, 2007/5 n° 1063

Articles internet

- Où en sont les syndicats de l'Europe de l'Est ? Bilan d'étape après l'élargissement de l'UE. Heribert Kohl
- Où sont passés les syndicats à l'Est ? Philippe PERCHOC.

- Les relations du travail en Europe 2004, Commission Européenne.
- 7ème réunion régionale européenne Situation difficile pour les syndicats d'Europe centrale et orientale, ILO 2005.
- Relations industrielles et conditions de travail dans l'Europe en 2010. Ben Sweeney, Maurizio Curtarelli, Christine Aumayr, Oscar Vargas, Jorge Cabrera; Andrea Broughton
- Sharp increase in strike action in 2008, Rafał Towalski.
- La directive information-consultation de 2002: état des lieux et portée pour les relations professionnelles en Europe, Marie MEIXNER, Colloque des 27 et 28 janvier 2010, Maison de l'Europe de Paris.

Sites internet

- <http://fr.worker-participation.eu/>
- <http://www.epp.eurostat.ec.eu.int/>
- <http://www.touteurope.eu/fr/>
- <http://www.europeetsociete.com/>
- <http://www.eurofound.europa.eu/>
- <http://www.centreeurope.org/>