

Université Paris X Nanterre
DEA de droit social et syndical

***Nature et rôle des
syndicats polonais dans la
transition démocratique de
la fin des années 80***

Clément MONNIER

Jun 2005

Directeur de mémoire : Mme Anissa ALLOUACHE

Nature et rôle des syndicats polonais dans la transition démocratique de la fin des années 80

DEA Droit social et syndical

Directeur de mémoire : Mme Anissa ALLOUACHE

Introduction.....	7
la liberté syndicale.....	13
Le droit de constituer un syndicat.....	14
La formation libre des syndicats.....	14
<i>Le principe de constitution libre, sans autorisation préalable</i>	
<i>Les conditions de constitution des syndicats</i>	
Le pluralisme syndicale.....	17
<i>La consécration du pluralisme syndical</i>	
<i>Un paysage syndical varié</i>	
La représentativité des syndicats.....	19
<i>La nécessité de la notion</i>	
<i>Les difficultés de la notion</i>	
<i>Les critères de la représentativité</i>	
Le droit de s'affilier à un syndicat.....	23
Le droit de se syndiquer librement.....	23
Les protections contre les atteintes à la liberté syndicale.....	25
L'indépendance syndicale.....	27
Les syndicats et le pouvoir politique.....	28
Des revendications nécessairement politiques.....	28
Un syndicat acteur de la vie politique.....	30
<i>D un contre-pouvoir politique</i>	
<i>A l'exercice du pouvoir</i>	
Une frontière tenue entre syndicats et partis.....	31
<i>Des affinités Syndicats/Partis clairement exprimées, aux parois parfois poreuses</i>	
<i>Au-delà de la simple préférence politique, les syndicats se présentent aux élections</i>	
La viabilité du modèle syndical polonais.....	34
Crise du syndicalisme polonais.....	34
<i>L'échec de la cogestion</i>	
<i>Un éphémère retour en grâce</i>	
<i>Un syndicalisme très affaibli</i>	
Les nouvelles voies du syndicalisme.....	38
<i>Vers une autre légitimité que celle des urnes</i>	
<i>Les voies</i>	
CONCLUSION.....	41
Bibliographie.....	43

Introduction

Démocratie et syndicalisme sont étroitement liés. Pour autant, chaque démocratie connaît une histoire syndicale propre. Selon les constructions juridiques de chaque démocratie, leur histoire, leurs croyances, se forge une approche chaque fois différente du syndicalisme. Ce qu'Alain SUPIOT appelle la fonction anthropologique du droit¹.

En droit polonais, l'article 1er de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats² définit le syndicat comme "une organisation volontaire et autogérée de travailleurs créée pour représenter et défendre les droits et les intérêts professionnels et sociaux de ses membres".

Mais ce rôle de représentation et de défense des intérêts des travailleurs n'a pas toujours été affirmé avec la même force. Après le second conflit mondial, les multiples traditions syndicales polonaises furent dominées par l'idéologie communiste et incorporées au système totalitaire. Les syndicats furent nationalisés et centralisés dans un Conseil Central des Syndicats. Les syndicats cessèrent de défendre les intérêts des travailleurs et se lancèrent dans la distribution de produits "attractifs" comme les pommes de terre et les oignons (à un prix inférieur à celui des magasins), ainsi que dans l'organisation de séjours de vacances pour les travailleurs et de colonies pour les enfants.

¹ Alain SUPIOT, "Homo juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit", Seuil, 2005

² Article 1er de la loi du 23 mai 1991 :

1 - Le syndicat est une organisation volontaire et autogérée de travailleurs créée pour représenter et défendre les droits et les intérêts professionnels et sociaux de ses membres.

2 - Dans l'exercice de ses activités statutaires, le syndicat est indépendant des employeurs, de l'administration de l'Etat, des autorités territoriales autonomes ainsi que de toute autre organisation.

3 - Les organes d'Etat, les organes territoriaux autonomes et les employeurs sont tenus de traiter tous les syndicats sur un poids d'égalité.

Cette expérience pose la question toujours très actuelle du rôle des syndicats. Le syndicat doit-il seulement défendre les stricts intérêts des travailleurs ? Doit-il proposer à ses adhérents certains services complémentaires à l'action syndicale ? Doit-il aller encore plus loin, vers un rôle d'amélioration du confort de vie en général des travailleurs ? Aujourd'hui encore, en France aussi, cette question fait débat. D'un côté la CFDT propose certains "services" à ses membres, en matière d'assistance juridique notamment, d'un autre coté la CGT-FO s'y refuse avec force, limitant son action à la stricte revendication syndicale. Le "marché du travail" et les attentes des travailleurs évoluent, les syndicats doivent-ils s'adapter et proposer plus ? En ces temps de chômage, doivent-ils proposer des services de placement des demandeurs d'emploi ? Les avis restent partagés.

Si le contenu de l'action syndicale dépend de la conception qu'en ont les syndicats eux-mêmes, la loi joue un rôle essentiel dans la définition des prérogatives syndicales. En Pologne, malgré la douloureuse expérience syndicale du régime communiste, les syndicats voient leur rôle défini très largement. L'objectif premier du syndicat reste le progrès économique et social de ses membres³. Un objectif traduit juridiquement par l'article 59 de la Constitution de 1997⁴ et l'article 1er de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats⁵. L'article 59 de la Constitution de 1997 dispose que "les syndicats ainsi que les employeurs et leurs associations ont le droit de négociation, notamment pour régler les conflits collectifs et conclure des conventions collectives de travail et autres accords". L'article 1er de la loi du 23 mai 1991 précise que le rôle des syndicats est de "représenter et défendre les droits et intérêts professionnels et sociaux de ses membres". Enfin, l'article 8 de la loi du 23 mai 1991⁶ dispose que "les syndicats contrôlent l'observation des dispositions légales concernant les intérêts des travailleurs, des pensionnés, des chômeurs et de leurs familles, conformément aux principes énoncés dans la présente loi et dans d'autres lois". Une disposition qui fait écho à l'article 1er dans la mesure où ce contrôle fait partie de la défense des intérêts des travailleurs. Toutefois, l'article 6 de

³ cf. A. MALANOWSKI, "Du principe de la liberté syndicale dans le cadre de la législation actuelle en Pologne", *Droit social* 1984, p.567

⁴ Article 59 de la Constitution de 1997:

1. Est garantie à chacun la liberté de s'affilier à des syndicats, à des organisations socio-professionnelles d'agriculteurs et à des associations d'employeurs.
2. Les syndicats ainsi que les employeurs et leurs associations ont le droit de négociation, notamment pour régler les conflits collectifs et conclure des conventions collectives de travail et autres accords.
3. Les syndicats ont le droit d'organiser des grèves et autres formes de protestation dans les limites prévues par la loi. Celle-ci peut limiter le droit de grève ou interdire la grève de certaines catégories de travailleurs ou dans des secteurs déterminés, dans l'intérêt public.
4. La liberté de s'affilier à des syndicats et à des associations d'employeurs et les autres libertés syndicales ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont admissibles en vertu des traités liant la République de Pologne.

⁵ voir supra

⁶ Article 8 de la loi du 23 mai 1991 :

Les syndicats contrôlent l'observation des dispositions légales concernant les intérêts des travailleurs, des pensionnés, des chômeurs et de leurs familles, conformément aux principes énoncés dans la présente loi et dans d'autres lois.

la loi du 23 mai 1991⁷ précise que “les syndicats participent à la création de conditions favorables de travail, **de vie et de loisirs**” (souligné par l’auteur). Ainsi, le rôle des syndicats dépasserait la sphère du travail pour investir celle du confort de vie et des loisirs.

La définition particulièrement étendue du rôle des syndicats est incontestablement liée aux particularismes de la construction syndicale polonaise. Le mouvement syndical polonais ne commence à se développer intensivement qu’après le recouvrement de l’indépendance en 1918. Durant l’entre-deux-guerres, il existait en Pologne des centaines de syndicats diversifiés tant professionnellement que politiquement. Dès 1931, le prolétariat polonais donne naissance à la tactique des grèves avec occupation des usines, une forme de lutte connue d’abord sous le nom de “grève polonaise” et qui fut ensuite exportée et appliquée aux USA par les immigrés.

Juste avant que la Seconde Guerre mondiale n’éclate, le mouvement syndical commence à se radicaliser du fait de l’influence croissante de l’Internationale Communiste. Après le second conflit mondial, sous l’influence de l’idéologie communiste, les syndicats polonais sont incorporés au système totalitaire, nationalisés et centralisés dans un Conseil Central des Syndicats, institution de façade, vide de sens.

Si les années 80 marquent l’avènement de Solidarité, symbole du mouvement syndical polonais, l’expérience de la lutte ouvrière remonte à plusieurs dizaines d’années plus tôt. En juin 1956, une série de grèves, manifestations et affrontements avec la police se produisent dans de nombreux endroits du pays. La répression policière est brutale et fait des dizaines de morts. Le parti stalinien, le POUP, est secoué par une crise profonde. C’est avec la nomination d’un nouveau dirigeant “réformiste”, Gomulka, que la classe dominante se rend capable de contrôler la situation grâce à une stratégie nationaliste qui empêche toute possibilité de liaison avec la lutte qui se déroule au même moment en Hongrie. Une fois arrivé au pouvoir, les quelques concessions économiques et politiques qu’avait annoncées Gomulka sont vite oubliées.

Durant l’hiver 1970-71, les ouvriers réagissent massivement à une hausse brutale des prix de 30 % et plus. Les mêmes revendications qu’en 1956 sur les salaires, les prix, les normes de production sont au cœur d’une nouvelle vague de révoltes ouvrières. Les travailleurs de Gdansk, de Gdynia et surtout de Szczecin occupent les rues. En même temps que les grèves, ont lieu des affrontements avec les forces de sécurité et des attaques contre les sièges du Parti stalinien. La répression est brutale et fait des centaines de morts. Gomulka est remplacé par Gierek, sans que cela change quoi que ce soit sur le fond. Malgré la répression de l’Etat, le gouvernement est débordé par l’extension du mouvement des ouvriers et les hausses de prix sont annulées.

En juin 1976, en réponse aux premières hausses de prix depuis 1970, il se produit de nouvelles grèves et affrontements avec les forces de sécurité. Les mêmes scènes de révolte et de répression se déroulent à Varsovie, à Radom et à Plock qu’en 1971. Les hausses de prix sont finalement annu-

⁷ Articles 6 de la loi du 23 mai 1991 :

Les syndicats participent à la création de conditions favorables de travail, de vie et de loisirs.

lées, mais la répression de l'Etat entre en action avec des licenciements massifs et des centaines d'arrestations d'ouvriers.

Mais quelque chose est en train de mûrir dans la conscience des travailleurs : la nécessité de construire des liens avec les autres usines en lutte, d'unifier la lutte, de construire une organisation des travailleurs. Ainsi une poignée de dissidents regroupés dans le KOR (Comité de Défense des Travailleurs) commence à publier un bulletin d'information sur la répression contre les travailleurs. Voient ainsi le jour "Robotnik" (Travailleur), dont la circulation varie 10 000 à 20 000 exemplaires, et "Robotnik Wybrzeza" (Travailleur de la Côte) où pour la première fois apparaît la revendication d'un syndicat libre. Les bases du mouvement de 1980-81 sont jetées. Avec l'expérience de telles luttes, il n'est pas surprenant que les ouvriers aient pu faire preuve d'une intelligence remarquable des nécessités et des moyens de leur lutte lorsqu'ils se lancent dans le mouvement de 1980.

En 1980, la Pologne est économiquement "ruinée". Dans les années 70, le régime de Gierek avait essayé de financer un nouveau cycle d'industrialisation par des emprunts massifs auprès des banques occidentales. Mais ces sommes furent gaspillées par l'incompétence et la corruption systématique des bureaucrates, si bien qu'à la fin de 1981, la Pologne est au deuxième rang des pays les plus endettés du monde par rapport au nombre d'habitants. En juillet 1980, l'augmentation des prix de la viande et de la charcuterie décidée par le gouvernement est contrée par une nouvelle série de grèves. Partout on exige des augmentations salariales, le retour aux anciens prix et l'annulation des nouvelles normes de production. Mais les exigences sociales causées par l'augmentation des prix de l'alimentation cèdent rapidement la place aux demandes d'enregistrement de syndicats libres et de libération de tous les prisonniers politiques.

Les Chantiers navals de Gdansk voient la création d'un Comité Inter-Entreprises (MKZ), exemple rapidement suivi par les autres centres industriels. Ces comités se regroupent en réseau puis au sein d'une organisation nationale : c'est la naissance de Solidarité. C'est la première organisation syndicale indépendante en Pologne depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ce syndicat se transforme en très peu de temps en un immense mouvement social comptant environ 10 millions de membres pour jouer un puissant rôle de contre-pouvoir, comme dans aucun autre pays communiste.

Solidarité, devenu un immense mouvement social, n'est plus vraiment un syndicat, il est bien plus. Sous cette enveloppe syndicale, c'est un mouvement de contestation politique et anticommuniste et pas seulement un mouvement de la classe ouvrière. Le député Janusz Onyszkiewicz, porte-parole national de Solidarité en 1981 se rappelle : "Nous recherchions un cadre juridique dans lequel travailler. Il aurait été impossible de fonder un parti politique. Les communistes disaient que la liste des partis politiques figurait dans la Constitution et qu'il n'y avait donc pas de place pour un parti supplémentaire". "Toute association devait être agréée par les autorités qui, bien entendu, pouvaient refuser", explique-t-il. "Les seules exceptions étaient les syndicats. Il n'y avait pas de base juridique pour refuser de les enregistrer parce que la Pologne avait ratifié la convention en vertu de laquelle l'enregistrement des syndicats était automatique". Ce choix par défaut du syndicat explique

en partie que ceux-ci ne se soient pas limités à la stricte défense des intérêts des salariés. Les intentions de ses membres allaient bien au-delà.

Influencé par l'Eglise et un fort nationalisme, Solidarité hésite entre l'appartenance à la droite catholique et à un syndicalisme populiste. La politique réformiste de la direction de Solidarité est avant tout celle du groupe de Lech Walesa, très étroitement lié à la hiérarchie catholique de Wyszynski et Glemp, tous deux agents du Vatican. Certaines rigidités de Walesa en attestent, sa position très ferme contre l'avortement notamment. L'Eglise a joué et joue toujours en Pologne un rôle très réactionnaire. Après l'arrivée au pouvoir des staliniens, elle se pose en gardienne des droits de l'homme, ayant toutefois comme but d'asseoir son pouvoir et ses richesses et de promouvoir sa conception de la société. Certains n'hésitent pas à affirmer qu'elle n'a cessé de protéger ses intérêts, ses biens notamment car elle était grande propriétaire foncière. Par exemple, en août 1980, le cardinal Wyszynski, inquiet des risques que représente le mouvement ouvrier pour les intérêts de l'Eglise, déclare : "les grèves prolongées, les troubles possibles et la violence entre frères sont contre le bien de la société". En 1989, l'Eglise bénit la transition et se prépare à récolter les fruits de son travail de soutien : une influence retrouvée sur toute la société, en particulier sur les affaires familiales et la place des femmes.

A côté du rôle important joué par l'Eglise, un nationalisme très fort a façonné le syndicalisme polonais. Après des siècles d'oppression par les grandes puissances voisines, la Russie et la Prusse, le nationalisme polonais s'est chargé d'un chauvinisme anti-russe depuis 1917. Walesa résume cette position dans sa célèbre formule "Nous sommes d'abord polonais et ensuite syndicalistes".

Mais dans cette lutte syndicale devenue politique, les salariés sont "oubliés". Orphelins d'un processus qui leur échappe, ils sont menés par une élite aux aspirations fort différentes.

A l'époque, la Pologne est ce qu'on appelle un Etat ouvrier dégénéré de naissance, où le capitalisme a été détruit par l'action militaro-bureaucratique des staliniens, expropriant les travailleurs de tout pouvoir politique et imposant une féroce dictature anti-ouvrière au profit de la bureaucratie stalinienne. Dans ces circonstances, il n'y a pas de possibilité de coexistence durable entre une bureaucratie au pouvoir et un syndicat exprimant les revendications ouvrières. Toute lutte contre le pouvoir économique des bureaucrates peut à tout moment se transformer en lutte contre leur pouvoir politique et constitue donc pour ceux-ci un défi inacceptable à long terme.

Face à l'impasse économique et politique, le recours à une solution "militaire" commence à être évoquée au sein du gouvernement. L'armée qui n'a pas connu les bouleversements ni l'agitation politique qui secouent le reste de la société au début des années 80 bénéficie d'une certaine popularité dans le milieu gouvernemental. A sa tête, Jaruzelski a une réputation de modéré auprès de la population à cause de son refus tactique d'utiliser l'armée contre les grévistes en 1970, 1976 et 1980. A l'automne 1981, sous prétexte d'aider à résoudre la crise de distribution alimentaire, des officiers sont envoyés partout dans les campagnes d'abord, dans les villes ensuite, pour se préparer à prendre les postes clés à travers le pays. Dans la nuit du dimanche 13 au lundi 14 décembre 1981, l'armée coupe toute communication, bloque les routes et arrête les dirigeants nationaux et régionaux de Solidarité réunis à Gdansk. Le 13 décembre 1981, la loi martiale est proclamée. Les activités syndicales sont suspendues et les structures syndicales existantes complètement dissoutes. Des

mesures sont prises contre Solidarité, ses dirigeants et ses membres. Walesa est aussitôt mis aux arrêts puis emprisonné. Il est relâché en novembre 1982.

Solidarité, qui restera interdit jusqu'en 1989, survit sous la forme d'une opposition clandestine dont le soutien populaire est suffisant pour obtenir des concessions progressives du pouvoir. Il est aidé en cela par une Église catholique de plus en plus puissante, que les visites du pape en 1983 et 1987 ont renforcée. Le gouvernement Jaruzelski relâche petit à petit la pression et tente d'introduire des réformes économiques. Celles-ci ne parviennent cependant pas à emporter un soutien populaire suffisant, et ne seront jamais menées à terme.

Cette histoire syndicale polonaise et sa mue en un formidable mouvement social au début des années 80, bien au-delà du rôle convenu des syndicats, font de l'expérience syndicale polonaise une expérience atypique. Rompant avec les cadres classiques du syndicalisme, Solidarité pose les questions, trop souvent considérées comme démodées, du rôle des syndicats, de leur liberté et de leurs liens avec le pouvoir politique. Influencé par des considérations autres que purement syndicales — religieuses et nationalistes — et revendiquant bien au delà des seuls droits sociaux, solidarité a profondément bouleversé la société polonaise du début des années 80 et le rôle que seraient amenés à jouer les syndicats depuis.

Cette place atypique des syndicats, en rupture avec les canons occidentaux du syndicalisme, pose la question de la pérennité du modèle syndical polonais aujourd'hui en crise. Si l'exercice du syndicalisme peut varier d'un pays à l'autre, certaines caractéristiques restent immuables : la liberté et l'indépendance.

Revendication première de Solidarité dans les années 80, la liberté syndicale (I) semble aujourd'hui consacrée en Pologne. Mais en raison du processus particulier de sa reconnaissance, il convient de s'interroger sur le contenu de cette liberté. Et si la liberté syndicale n'a pu être obtenue qu'au prix d'un véritable combat politique, celui-ci a entraîné une dénaturation de l'action syndicale en action politique. Ces rapports confus entre les organisations de travailleurs et le pouvoir politique posent en filigrane, la question de l'indépendance des syndicats (II).

I. la liberté syndicale

Le 14 décembre 1956, la Pologne ratifie la convention n°87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection des syndicats. La liberté syndicale n'en est pas pour autant consacrée et plusieurs décennies seront nécessaires à sa reconnaissance définitive. Ainsi, jusqu'au début des années 80, le débat sur la liberté syndicale en Pologne reste quasi inexistant et "négligé dans les ouvrages publiés en Pologne"⁸.

En 1989, le droit de se réunir librement en organisations syndicales est rétabli en Pologne. L'article 2 alinéa 1 de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats⁹ dispose que "les travailleurs, indé-

⁸ cf. l'étude des références à la liberté syndicale dans la littérature juridique polonaise réalisée par le Dr. Andrzej MALANOWSKI in "Du principe de la liberté syndicale dans le cadre de la législation actuelle en Pologne", Droit social 1984, p.567

⁹ Article 2 de la loi du 23 mai 1991 :

1 - Les travailleurs, indépendamment de la nature de leur contrat de travail, les membres des coopératives agricoles de production ainsi que les personnes qui travaillent dans le cadre d'un contrat de gérance, pourvu qu'elles ne soient pas des employeurs, ont le droit de constituer des syndicats ainsi que celui de s'y affilier.

2 - Les travailleurs à domicile ont le droit de s'affilier aux syndicats fonctionnant dans l'établissement avec lequel ils ont signé un contrat de travail à domicile.

3 - Les personnes visées aux paragraphes 1 et 2 ne perdent pas le droit d'appartenir et de s'affilier à un syndicat lorsqu'elles prennent leur retraite ou perçoivent une pension d'invalidité.

4 - Les chômeurs, au sens des dispositions législatives sur l'emploi, conservent le droit d'appartenir à un syndicat et, s'ils ne sont pas syndiqués, il sont le droit de s'affilier à un syndicat, conformément aux dispositions statutaires dudit syndicat.

5 - Les personnes effectuant leur période de service national dans un établissement ont le droit de constituer des syndicats et de s'affilier à un syndicat.

6 - Les dispositions de la présente loi sont applicables aux droits syndicaux de personnel de la police et à ceux des gardes-frontières, sous-réserve des restrictions énoncées dans d'autres dispositions légales.

7 - Les dispositions de la présente loi, qui s'appliquent aux travailleurs, s'appliquent également aux autres personnes visées aux paragraphes 1 à 6.

pendamment de la nature de leur contrat de travail, les membres de coopératives agricoles de production ainsi que les personnes qui travaillent dans le cadre d'un contrat de gérance, pourvu qu'elles ne soient pas de employeurs, ont le droit de constituer des syndicats (A) ainsi que celui de s'y affilier (B)".

A. Le droit de constituer un syndicat

En 1980, la principale revendication du mouvement syndical était l'enregistrement de syndicats libres. Elle fut satisfaite au prix de luttes ouvrières très dures. Depuis, la reconnaissance de la liberté des syndicats de se former librement (1) a considérablement transformé le paysage syndical polonais (2). De cette prolifération syndicale, est née la nécessité de recourir à la notion de représentativité syndicale (3).

1. La formation libre des syndicats

Si la formation libre de syndicat signifie la possibilité de constituer un syndicat sans autorisation préalable (a), certaines conditions demeurent nécessaires (b).

a) Le principe de constitution libre, sans autorisation préalable

La loi de 1949 sur les syndicats définissait par avance la structure d'organisation des syndicats et le système d'enregistrement, ce qui excluait la création de tout syndicat hors de cette structure. Une disposition contraire à la liberté syndicale qui ne sera pas amendée malgré la convention n°87 de l'OIT ratifiée en 1956 par la Pologne.

Cette convention n°87 de l'OIT, en son article 2¹⁰, dispose que "les travailleurs et les employeurs sans aucune distinction, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières". La liberté de constituer un syndicat sans autorisation préalable y est donc affirmée. C'est un droit universel de tous les travailleurs, y compris des fonctionnaires. Toute-

¹⁰ Article 2 de la Convention n°87 de l'OIT :

Les travailleurs et les employeurs sans aucune distinction, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

fois l'article 9 de la Convention n°87 de l'OIT¹¹ tempère ce principe en disposant que "la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale". Mais les possibilités de dérogation posées par cet article doivent être entendues comme strictement limitées aux forces armées et à la police. Cela n'empêchera pas les articles 13 et 14 al. 2 de la loi syndicale de 1982 d'étendre très largement cette exception aux fonctionnaires civils des institutions relevant du ministère de l'intérieur (art. 13) et certains fonctionnaires civils des institutions militaires relevant du ministère de la Défense nationale (art. 14 al. 2). Des limitations injustifiées et d'autant plus critiquables qu'elles n'existaient pas avant 1982.

Cette même loi de 1982, en totale opposition à la Convention n°87 de l'OIT, pose une obligation d'autorisation préalable (art. 19 al. 1). Si l'article 9 de la loi syndicale de 1982 reconnaît un droit de création des syndicats "sans une autorisation préalable" dans les mêmes termes que la Convention n°87 de l'OIT, elle prévoit en son article 19 alinéa 1 que "le syndicat acquiert la personnalité juridique et le droit d'activité du jour de son enregistrement" ; un enregistrement soumis à des conditions plus essentielles que formelles. Ainsi, la loi de 1982 joue sur les mots en autorisant la création d'un syndicat sans autorisation administrative tout en subordonnant l'acquisition de la personnalité juridique et le droit d'activité à un contrôle de l'administration. Elle ôte ainsi toute portée au droit de créer un syndicat sans autorisation. Car sans personnalité ni droit d'action, le syndicat n'a plus aucun moyen ni raison d'être. De plus, cette loi de 1982, en son article 10 alinéa 2, exclut toute possibilité de création d'un syndicat suivant le principe de division territoriale et, en son article 18 alinéa 2, encadre très strictement les noms des syndicats : il prévoit que les statuts définissent le nom des syndicats "par indication de la branche, du genre d'emploi ou de la profession des travailleurs associés".

Finalement, l'article 2 de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats¹² pose que "les travailleurs (...) ont le droit de constituer des syndicats". Des syndicats qui ont eux-mêmes le droit de constituer des associations syndicales nationales (fédérations), qui ont le droit de constituer des organisations nationales intersyndicales (confédérations) qui elles-mêmes ont le droit de constituer des organisations internationales et de s'y affilier¹³.

¹¹ Article 9 de la Convention n°87 de l'OIT :

La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la constitution de l'Organisation internationale du travail, la ratification de cette convention par un membre de devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existant qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

¹² Article 2 de la loi du 23 mai 1991 : voir supra

¹³ cf. article 11 de la loi du 23 mai 1991

1 - Les syndicats ont le droit de constituer des associations (fédérations) syndicales nationales.

2 - Les organisations syndicales nationales et les fédérations syndicales ont le droit de constituer des organisations nationales intersyndicales (confédérations).

3 - Les organisations syndicales, y compris les fédérations et confédérations, ont le droit de constituer des organisations internationales de travailleurs et de s'y affilier.

Enfin, la constitution de 1997 garantit la liberté syndicale en son article 12¹⁴ : “La République de Pologne garantit la liberté de former des syndicats, des organisations socio-professionnelles d’agriculteurs, des associations, des mouvements civiques et autres groupements et fondations basés sur la libre participation; elle garantit la liberté de leurs activités”.

Certaines conditions demeurent néanmoins nécessaires à la constitution d’un syndicat.

b) Les conditions de constitution des syndicats

C’est le chapitre 2 de la loi du 23 mai 1991 qui encadre la constitution des syndicats. Dix personnes suffisent pour constituer un syndicat. Dans les trente jours qui suivent la création du syndicat, les fondateurs doivent déposer une demande d’enregistrement du syndicat. L’examen de cette demande est essentiellement formel, il consiste à vérifier si dix personnes au moins ont fondé le syndicat et si les statuts contiennent bien les mentions obligatoires de l’article 13 de la loi du 23 mai 1991¹⁵. L’administration est désormais exclue des procédures de l’enregistrement des syndicats qui incombe au tribunal de voïvodie dans le ressort duquel est situé le siège du syndicat, lequel se contente d’un simple contrôle de légalité.

Concernant la radiation du registre des syndicats, celle-ci ne peut se faire à la discrétion de l’administration. Les conditions de radiation sont limitativement énoncées à l’article 17 de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats¹⁶. Celle-ci ne peut être prononcée que par un tribunal après avoir constaté une violation de la loi. De plus, toute décision de radiation peut faire l’objet d’un recours

¹⁴ Article 12 de la Constitution de 1997 :

La République de Pologne garantit la liberté de former des syndicats, des organisations socio-professionnelles d’agriculteurs, des associations, des mouvements civiques et autres groupements et fondations basés sur la libre participation; elle garantit la liberté de leurs activités.

¹⁵ Article 13 de la loi du 23 mai 1991 :

Les statuts du syndicat indiquent, en particulier : le nom du syndicat ; son siège ; son ressort territorial et matériel ; ses buts et activités ainsi que les modalités et formes de leur réalisation ; les principes régissant l’acquisition et la perte de la qualité de membre ; les droits et devoirs des membres ; la structure de l’organisation et les instances syndicales dotées de la personnalité juridique ; le mode de représentation du syndicat et les noms des personnes habilitées à contracter des obligations pécuniaires au nom du syndicat ; les organes du syndicat, le mode d’élection et de révocation de ceux-ci, leurs compétences et la teneur de leur mandat ; les sources de financement des activités du syndicat et le mode de fixation des cotisations des membres ; les principes d’adoption et de modification des statuts ; les modalités de dissolution du syndicat et de liquidation de ses biens.

¹⁶ Article 17 de la loi du 27 mai 1991 :

1 - Le tribunal radiera le syndicat du registre si :

(1) un organe désigné dans les statuts a décidé de dissoudre le syndicat ;
(2) l’établissement dans lequel agissait le syndicat a été radié du registre pertinent pour cause de liquidation, de faillite ou de restructuration organisationnelle et juridique qui rend impossible toute poursuite de l’activité du syndicat ;
(3) le nombre des membres du syndicat demeure inférieur à dix pendant plus de trois mois.

2 - Le tribunal constate les circonstances mentionnées au paragraphe 1 soit d’office, soit à la demande du syndicat.

3 - La décision du tribunal de radier le syndicat du registre peut faire l’objet d’un recours devant la cour d’appel

devant une Cours d'appel¹⁷. Une fois radié du registre des syndicats, le syndicat doit immédiatement cesser ses activités et procéder à sa liquidation dans un délai de trois mois maximum.

Cette liberté de former un syndicat permet désormais à de nouveaux acteurs d'apparaître sous la forme d'organisations syndicales, diversifiant ainsi le paysage syndical. Avec la libre formation d'organisations syndicales, c'est le pluralisme syndicale qui est aussi garantie.

2. Le pluralisme syndicale

La consécration du pluralisme syndical (a) a fait émerger d'un paysage syndical très varié (b).

a) La consécration du pluralisme syndical

Le pluralisme syndical était inexistant avec la loi de 1949 qui imposait l'Union des syndicats en qualité de représentant de tout mouvement syndical et rendait impossible toute création de syndicats en dehors de la structure obligatoire. Cette situation contraire à la Convention n°87 de l'OIT ne sera remise en cause qu'en 1980 par les accords de Gdansk et, en octobre 1980, par l'adoption par le Sejm, le Parlement polonais, d'une nouvelle loi autorisant le pluralisme syndical.

La liberté de constituer librement un syndicat, rétablie en Pologne depuis 1989, entraîna la création de nombreux syndicats.

¹⁷ Article 36 de la loi du 23 mai 1991 :

Si le tribunal qui a enregistré le syndicat constate qu'un organe syndical mène une activité en violation de la présente loi, il intime à cet organe de se conformer à la législation en vigueur dans les quatorze jours . Le procédure judiciaire est engagée sur demande du procureur compétent de voïvodie.

A l'expiration du délai prévu au paragraphe 1 sans résultat peut :

(1) infliger à chaque membre de l'organe syndical une amende dont le montant est fixé aux termes de l'article 163 (1) du code de procédure civil ;

(2) exiger des autorités syndicales qu'elles procèdent, dans un délai déterminé, à de nouvelles élections à l'organe visé au paragraphe 1, sous peine de suspension de l'activité de cet organe.

Si les mesures définies au paragraphe 2 restent sans effet, le tribunal prononce, sur demande du ministère de la Justice, la radiation du syndicat du registre des syndicats. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel.

Les dispositions de l'article 18 s'appliquent aux questions traitées dans les paragraphes 1 à 3 du présent article.

Tout syndicat radié du registre des syndicats par une décision exécutoire, conformément aux dispositions du paragraphe 3, doit cesser immédiatement ses activités et, dans un délai de trois mois au maximum à compter de la date à laquelle la décision a acquis force de chose jugée, procéder à sa liquidation selon les modalités prévues pas ses statuts.

b) Un paysage syndical varié

Le paysage syndical polonais est composé d'une multitude de syndicats très catégoriels.

Parmi les nombreux syndicats polonais, on retrouve quelques gros et une multitude de petits.

D'après les sources syndicales, la Convention Nationale des Syndicats (OPZZ) qui a son siège à Varsovie compte environ 3 millions de membres (dont 500 000 retraités). Le Syndicat Indépendant et Autonome Solidarité (NSZZ Solidarnosc) dont la commission nationale se trouve à Gdansk en revendique 900 000.

Ces deux organisations appartiennent à l'Organisation Internationale du Travail. Le Syndicat Indépendant et Autonome Solidarité est de plus affilié à la Confédération Européenne des Syndicats qui réunit les plus grandes organisations syndicales européennes, et à la Confédération Internationale des Syndicats Indépendants. Il est aussi représenté au Comité Consultatif Syndical de l'OCDE.

Comme Solidarité, l'OPZZ est très politisée. Elle a été créée dans les années quatre-vingt par les membres des syndicats communistes officiels et, depuis 1991, fait partie de l'Alliance postcommuniste de la gauche démocratique (SLD).

Chaque syndicat siège aux côtés des représentants du gouvernement et des employeurs à la Commission tripartite créée en 1992 pour suivre l'évolution de la situation économique.

Autour de ces importants syndicats, gravitent une multitude de petits syndicats. L'avis du Comité économique et social sur "La Pologne sur la voie de l'adhésion" du 9 décembre 1999 constate que "les syndicats polonais sont atomisés et influencés par les partis politiques".

Parmi les organisations syndicales de moindre importance, il faut citer le Syndicat Autonome et Indépendant "Solidarnosc 80", qui se rattache à la tradition syndicale du début des années 1980, ainsi que quelques syndicats de catégories professionnelles tels que le Syndicat des Mineurs de Pologne, le Syndicat des Enseignants Polonais, la Fédération des Syndicats des Travailleurs PKP (les chemins de fer), le Syndicat National des Infirmières et des Sages-Femmes.

La grande diversité syndicale a pour corollaire une très grande spécialité. Les nouveaux syndicats, plus petits, sont très catégoriels. Les syndicats agricoles notamment sont très développés. Parmi les centrales syndicales agricoles, on peut citer le Syndicat National des Agriculteurs, les Cercles et Organisations Agricoles et Solidarnosc-Agriculteurs Individuels.

Dans le mouvement syndical polonais, les syndicats d'agriculteurs individuels jouent un rôle tout particulier en veillant aux intérêts des habitants des campagnes et des producteurs agricoles. Comme les agriculteurs européens, leurs homologues polonais organisent des actions spectaculaires de protestation en répandant des produits ou de déchets agricoles sur des lieux publics, ou en barant routes, autoroutes et voies de chemin de fer.

C'est dans le mouvement syndical agricole que se situe aussi Autodéfense de la République de Pologne, syndicat, mouvement social et parti politique, l'une des formations politiques les plus

populistes et agressives en Pologne, qui lance des mots d'ordre visant à renverser l'ordre légal et à perturber la paix sociale.

Ce nombre important de syndicats catégoriels très vindicatifs révèle les lacunes des syndicats nationaux.

Le nombre important de syndicats constitués depuis 1989 démultiplie les acteurs revendiquant une participation à l'action sociale et se pose la question de la représentativité syndicale.

3. La représentativité des syndicats.

Dès lors que plusieurs syndicats d'importance très inégale revendiquent le droit à la négociation collective, la notion de représentativité devient nécessaire pour permettre aux plus représentatifs de s'exprimer (a). Cette notion n'est toutefois pas sans présenter quelques difficultés (b), notamment sur la détermination de ses critères (c).

a) La nécessité de la notion

C'est en effet la prise en compte de la pluralité syndicale au sein de l'entreprise qui nécessite l'émergence de la notion de représentativité. Un système de représentation syndicale à l'américaine ne pose pas ce type de problème, un seul syndicat est désigné par les travailleurs pour les représenter face à l'employeur. Le pluralisme syndical n'existe qu'en dehors de l'entreprise. Si l'on fait le choix d'une pluralité de syndicats dans l'entreprise, il faut déterminer quels seront ceux qui pourront représenter l'ensemble des salariés.

La notion de représentativité du syndicat a été introduite dans la législation polonaise pour la première fois par la loi du 7 avril 1989 qui a amendé la loi de 1982 sur les syndicats. Cette loi accorde certaines prérogatives au syndicat à condition qu'il soit représentatif de la majorité des établissements¹⁸.

L'article 4 de la loi du 23 mai 1991¹⁹ dispose que "les syndicats représentent les travailleurs et les autres personnes visées à l'article 2 ; ils défendent également leur dignité, leurs droits ainsi que les intérêts matériels et moraux, aussi bien collectifs qu'individuels". Ainsi est consacré la mission d'intérêt collectif des syndicats. Ils représentent l'ensemble des travailleurs et autres personnes en

¹⁸ cf. B. Ligier, "Problèmes choisis de représentativité dans la pratique judiciaire", La représentativité des partenaires sociaux dans les relations collectives de travail, Bibliothèque du dialogue social - Ministère du travail et de la politique sociale, 1996, p.66

¹⁹ Article 4 de la loi du 23 mai 1991 :

Les syndicats représentent les travailleurs et les autres personnes visées à l'article 2 ; ils défendent également leur dignité, leurs droits ainsi que leurs intérêts matériels et moraux, aussi bien collectifs qu'individuels.

mesure de se syndiquer et non leurs seuls membres. Naît de ce principe la notion d'intérêt collectif des travailleurs qui elle-même nécessite le recours au concept de représentativité. Et à l'alinéa 1er de l'article 7²⁰ de préciser : "En matière de droits et d'intérêts collectifs, les syndicats représentent tous les travailleurs, indépendamment de leur appartenance syndicale." En matière individuelle, ils ne représentent toutefois que les droits et intérêts de leurs membres²¹.

La représentativité du syndicat indique leur capacité particulière à agir dans certains cas déterminés des relations professionnelles, notamment en tant que partie à des conventions et accords collectifs. Elle joue un rôle de règle générale de collision²². Ainsi, un syndicat représentatif n'agit pas seulement au nom des travailleurs membres de ce syndicat ou d'autre, mais également au nom de ceux qui n'appartiennent à aucun syndicat.

Toutefois, la représentativité n'est pas indispensable à toute action syndicale. Ainsi, la loi polonaise sur le conflit collectif n'est pas fondée sur le critère de représentativité. En revanche, elle exige que le syndicat qui veut organiser une grève obtienne pour cette action l'appui de la moitié des travailleurs votants, sous réserve que 50 %, au moins, des travailleurs de l'établissement aient pris part au vote. De plus, au niveau de l'entreprise, la représentativité n'est considérée qu'en dernière instance. L'article 241-25 du code du travail dispose que le droit d'initiative de conclure une convention collective revient à toutes organisations syndicales d'entreprise. La négociation de la convention peut-être menée par une représentation commune de toutes les organisations syndicales existant dans l'entreprise ou, en l'absence d'une telle représentation, par toutes les organisations syndicales d'entreprise en coopération, ou bien par un certain nombre d'organisations syndicales d'entreprises en coopération avec la représentation commune des autres organisations syndicales. Le critère de représentativité, se basant sur le critère du nombre, ne se trouve appliqué que lorsqu'une ou plusieurs organisations syndicales refusent le participer à la négociation. La négociation ne peut être menée que par les organisations syndicales qui regroupent au total au moins 50% des travailleurs et qui forment une représentation commune ou participent communément à la négociation.

La représentativité reste néanmoins nécessaire pour conclure une convention collective de travail supra-entreprise. Au niveau supra-entreprise, les critères de représentativité sont au moins 500 000 travailleurs ou au moins 10 % du nombre total des travailleurs se trouvant dans le cadre d'application du statut (mais 5 000 travailleurs minimum) ou le plus grand nombre de travailleurs pour lesquels la convention donnée doit être conclue.

²⁰ Article 7 de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats :

En matière de droit et d'intérêts collectifs, les syndicats représentent tous les travailleurs, indépendamment de leur appartenance syndicale.

En matière de relations individuelles de travail, les syndicats représentent les droits et les intérêts de leurs membres. A la demande d'un travailleur non syndiqué, un syndicat peut assurer la défense de ses droits et intérêts vis-à-vis de l'employeur.

²¹ cf. article 7 al. 2 de la loi du 23 mai 1991 sur les syndicats (voir supra)

²² cf. M. Pliszkiwicz et M. Sewerynski, "Les problèmes de la représentativité des syndicats en Pologne", Mélanges à J-M Verdier

Quand une convention collective de travail est négociée par plusieurs syndicats représentatifs, elle doit être conclue par toutes ces organisations²³. L'absence de signature d'une seule empêche sa conclusion, on est bien loin d'un principe d'unicité de signature si connue des juristes français.

Une fois reconnu représentatif, le syndicat peut participer aux travaux de la Commission tripartite des affaires socio-économiques.

Cette notion n'est toutefois pas sans présenter quelques difficultés et reste traversée par de nombreuses questions.

b) Les difficultés de la notion

Le principe de représentativité pose le problème de l'égalité entre syndicats. En effet, la Convention N°87 de l'OIT de 1948 sur la liberté syndicale et la protection des droits sociaux, celle de 1976²⁴ sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales dans le domaine du travail (n°144, ratifiée par la Pologne le 15 mars 1993), la loi du 8 octobre 1982²⁵ puis celle du 23 mai 1991²⁶ sur les syndicats ont posé le principe de traitement égal des organisations syndicales. Or la représentativité sert justement à attribuer certaines capacités à agir à certains syndicats seulement, les plus représentatifs des travailleurs, en évitant de "polluer" la négociation par des revendications catégorielles et très minoritaires. Comment concilier ces deux impératifs ? Pour MM. Pliszkiewicz et Sewerynski, loin de s'exclure, ces deux notions se complètent²⁷. En effet, le principe d'égalité de traitement entre syndicats ne vaut que dans des situations identiques. Ainsi, tous les syndicats remplissant les critères de la représentativité seront traités de manière égale.

L'article 1er de la convention n°144 de l'OIT de 1976²⁸ définit la notion d'organisation représentative comme visant les organisations d'employeurs et salariés les plus représentatives, bénéficiant du droit de liberté syndicale. A contrario, les organisations syndicales les moins représentatives ne seraient pas des organisations syndicales représentatives. Si l'on comprend aisément le but poursuivi, l'utilisation des notions d'organisations "représentatives" et "plus représentative" compliquent inutilement la compréhension de la matière, au risque même d'induire en erreur.

²³ cf. articles 241-16 § 6 et 241-25 § 6 du code du travail

²⁴ cf. article 3 al.2

²⁵ cf. article 2 al.3

²⁶ cf. article 1 al. 3 de la loi du 23 mai 1991 (voir supra)

²⁷ cf. M. Pliszkiewicz et M. Sewerynski, "Les problèmes de la représentativité des syndicats en Pologne", Mélanges à J-M Verdier

²⁸ Article 1er de la Convention 144 de l'OIT :

Dans la présente convention, les termes « organisations représentatives » signifient les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, jouissant du droit à la liberté syndicale.

D'autres interrogations portent sur la date d'appréciation de la représentativité. Le tribunal de la Voïvodie de Varsovie reconnaît la représentativité d'une organisation syndicale supra-entreprise en fonction de son état à la date de la décision. Par la suite, le syndicat reste représentatif malgré les changements des critères de représentativité. Cette position est critiquée. Certains auteurs considèrent qu'il faudrait retirer le caractère représentatif aux syndicats qui n'en rempliraient plus les critères.

Enfin, se pose la question de la représentativité d'emprunt, inconnue en Pologne où les syndicats minoritaires ne peuvent en aucun cas conclure une convention collective de travail. Ses détracteurs craignent qu'une organisation minoritaire, n'ayant souvent pas d'appui suffisant auprès des travailleurs, ait le droit d'agir au nom de tous les travailleurs. Toutefois, l'expérience de la représentativité d'emprunt démontre que ces organisations peuvent compter sur l'aide de l'organisation représentative à l'échelle nationale, qui peut quant à elle prendre la responsabilité des engagements pris par l'organisation agissant à un niveau inférieur.

Finalement, la recherche d'une représentativité consiste en la recherche d'une représentation responsable, et dont les critères sont essentiels.

c) Les critères de la représentativité

Pour reprendre les mots du Juge Barbara LIGIER, "les dispositions relatives à la reconnaissance de la représentativité d'organisations syndicales supra-entreprise sont laconiques et soulèvent plusieurs divergences dans leur application"²⁹.

Les critères de représentativité peuvent être fixés par la loi ou dans le cadre d'un accord général tripartite ou bipartite. Toutefois, il existe la possibilité de définir la représentativité d'une organisation par acte individuel³⁰. Ces critères doivent être déterminés auparavant, l'OIT exige même que ces critères soient objectifs, donc concrets et vérifiables. L'objectif poursuivi dans l'élaboration de ces critères doit être la désignation des organisations syndicales qui représentent le mieux les travailleurs, sans quoi il y aurait une divergence préjudiciable entre représentativité formelle et représentativité réelle. Selon l'OIT, les critères de la représentativité sont les suivants : nombre de membres, indépendance, structure organisationnelle, majorité territoriale, paiement des cotisations, activité et expérience du syndicat.

Les syndicats polonais ont quant à eux retenu les critères de l'expérience, de l'indépendance économique, du nombre et du soutien des membres. Ils semblent néanmoins avoir une préférence pour le critère du nombre. Seraient donc représentatifs les syndicats qui possèdent le plus grand

²⁹ cf. B. LIGIER, "Problèmes choisis de représentativité dans la pratique judiciaire, La représentativité des partenaires sociaux dans les relations collectives de travail, Bibliothèque du dialogue social - Ministère du travail et de la politique sociale, 1996, p.66

³⁰ L'article 4 al. 3 de l'arrêté du Conseil des ministres n°7/94 relatif à la mise en place de la Commission tripartite pour les affaires socio-économiques dispose que le Premier ministre peut convoquer, sur demande la Commission, des représentants d'autres syndicats et organisations d'employeurs que ceux figurant sur la liste nominative de l'arrêté.

nombre de membres ou ayant recueilli le plus de voix aux dernières élections professionnelles, les modes de calcul peuvent être variés. Des réserves peuvent néanmoins être faites concernant une représentativité basée sur le nombre d'adhérents qui reste difficilement contrôlable et souvent rehaussé par le maintien dans les effectifs des personnes qui ne cotisent plus.

La Cour suprême a elle aussi apporté sa pierre à l'édifice en s'orientant vers le critère objectif. Elle constate que ce qui décide de la représentativité du syndicat c'est la possession d'organisations dans la plupart des entreprises du pays, indépendamment du nombre de membres adhérents au syndicat donné, puisque le terme "représentativité" utilisé dans la loi n'est pas relatif au nombre de membres. Le critère de la représentativité reste néanmoins difficile d'application en pratique.

Encore méfiants de vis-à-vis de l'administration, le législateur, les syndicalistes comme les universitaires semblent préférer une appréciation de la représentativité par le juge (le Tribunal de Voïvodie de Varsovie pour les syndicats nationaux, fédérations et confédérations) plutôt que par un organe administratif comme le ministère du travail. Cette méfiance, bien qu'historiquement compréhensible, n'est aujourd'hui plus justifiée puisqu'un recours est possible pour contester l'appréciation de la représentativité faite par l'administration.

Si le droit de constituer un syndicat est une condition nécessaire de la liberté syndicale, il n'en est pas une condition suffisante. Les travailleurs doivent pouvoir s'y affilier librement.

B. Le droit de s'affilier à un syndicat

Le droit de tous travailleurs de s'affilier librement au syndicat de son choix enfin reconnu (1) ne saurait trouver toute sa force sans sanctions aux atteintes portées à la liberté syndicale (2).

1. Le droit de se syndiquer librement

La République populaire de Pologne n'avait pas supprimé les syndicats, mais elle devait faire face aux très fortes tensions entre la liberté individuelle et la tentation de "contrôler" les contestations sociales. En effet, la contestation syndicale posait au régime un vrai problème de cohérence. Comment les travailleurs, par le biais de leurs organisations syndicales, pouvaient-ils contester un gouvernement des travailleurs, eux-mêmes en quelque sorte ? Toute l'ampleur de cette tension est

parfaitement traduite par la formule : “l’organisation sociale du peuple travailleur c’est une association aussi bien libre qu’obligatoire”³¹.

L’article 2 de la Convention n°87 de l’OIT³² dispose que “les travailleurs et les employeurs sans aucune distinction, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que de s’affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces organisations”. Ainsi est consacré la liberté de s’affilier aux organisations syndicales de son choix.

Cependant, la loi syndicale de 1982 limite fortement cette liberté syndicale bien au delà des exceptions prévues à l’article 9 de la Convention n°87 de l’OIT³³. Ainsi, les fonctionnaires civils des institutions du ministère de l’intérieur (art. 13 de la loi de 1982) et certains fonctionnaires civils des institutions militaires relevant du ministère de la défense nationale (art. 14 al. 2) ne peuvent se syndiquer. D’autres employés des institutions militaires relevant du ministère de la défense nationale et des entreprises relevant du ministère de la défense voient leur liberté syndicale limitée. Ils ne peuvent adhérer qu’à des syndicats précisés par la loi. L’article 16 de la loi de 1982 limite également la liberté syndicale des fonctionnaires publics de l’ordre judiciaire, de l’arbitrage économique, d’organes de contrôle et de l’inspection du travail. Ces derniers ne peuvent s’associer qu’au sein des syndicats de fonctionnaires publics. Sont également soumis à ce régime les travailleurs administratifs, auxiliaires, techniques et du service de la Cour suprême et d’autres tribunaux, des bureaux de notaire, du parquet général de la République populaire de Pologne, de l’arbitrage économique d’Etat ainsi que les juges procureurs et arbitres de cet arbitrage (art. 49).

En 1991, la loi du 23 mai sur les syndicats pose en son article 2 alinéa premier³⁴ le principe général de liberté d’affiliation. Le législateur a néanmoins jugé utile d’affirmer plus précisément cette liberté aux alinéas suivants pour les travailleurs à domicile, les retraités, les personnes qui perçoivent une pension d’invalidité, les chômeurs, les personnes qui effectuent leur période de service national, les policiers et gardes-frontières.

Le droit de se syndiquer librement, au delà du droit de choisir le syndicat auquel adhérer, signifie le droit des travailleurs de ne pas se syndiquer, au risque d’affaiblir les syndicats.

³¹ cf. “Modèle juridique des associations en République populaire de Pologne”, Varsovie 1974, PWN, p.81 cité par Dr. Andrzej MALANOWSKI, in “Du principe de la liberté syndicale dans le cadre de la législation actuelle en Pologne”, DS 1984, p.567

³² voir supra

³³ Article 9 de la Convention n°87 de l’OIT : voir supra

³⁴ Article 2 alinéa 1 de la loi du 23 mai 1991 : voir supra

Un principe constitutionnalisé à l'article 59 de la Constitution de 1997³⁵ qui garantit "à chacun la liberté de s'affilier à des syndicats, à des organisations socio-professionnelles d'agriculteurs et à des associations d'employeurs".

Mais la proclamation de ces libertés ne serait rien si elles n'étaient pas garanties par des sanctions à leurs atteintes.

2. Les protections contre les atteintes à la liberté syndicale

Le pendant de la liberté d'affiliation est la non discrimination syndicale. La loi du 23 mai 1991 traduit cet impératif en ces termes : "le fait d'être ou ne pas être membre d'un syndicat ou d'exercer une fonction syndicale ne peut porter préjudice à quiconque. En particulier, cela ne peut constituer une condition pour la conclusion d'un contrat de travail, le maintien dans l'emploi ou la promotion de l'intéressé"³⁶.

Et quiconque, dans le cadre du poste qu'il occupe ou de la fonction qu'il exerce empêche la création d'une organisation syndicale, entrave l'activité syndicale ou discrimine un travailleur en raison de son appartenance à un syndicat ou de l'exercice d'une fonction syndicale sera passible

³⁵ Article 59 de la Constitution de 1997 :

1. Est garantie à chacun la liberté de s'affilier à des syndicats, à des organisations socio-professionnelles d'agriculteurs et à des associations d'employeurs.
2. Les syndicats ainsi que les employeurs et leurs associations ont le droit de négociation, notamment pour régler les conflits collectifs et conclure des conventions collectives de travail et autres accords.
3. Les syndicats ont le droit d'organiser des grèves et autres formes de protestation dans les limites prévues par la loi. Celle-ci peut limiter le droit de grève ou interdire la grève de certaines catégories de travailleurs ou dans des secteurs déterminés, dans l'intérêt public.
4. La liberté de s'affilier à des syndicats et à des associations d'employeurs et les autres libertés syndicales ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont admissibles en vertu des traités liant la République de Pologne.

³⁶ Article 3 de la loi du 23 mai 1991 :

Le fait d'être ou ne pas être membre d'un syndicat ou d'exercer une fonction syndicale ne peut porter préjudice à quiconque. En particulier, cela ne peut constituer une condition pour la conclusion d'un contrat de travail, le maintien dans l'emploi ou la promotion de l'intéressé.

d'une amende d'un montant maximum de 50.000 zlotys³⁷. Notons également qu'une même sanction sera appliquée à celui qui, dans le cadre de ses fonctions syndicales, mène une activité en violation de la loi.

Au lendemain de l'ère communiste, le droit syndical est conçu de manière très individuelle. On peut craindre dès lors une tendance à l'individualisation ou la catégorisation à l'excès des revendications. Et l'expérience le confirme, les syndicats polonais, libres, sont très divisés. Les revendications souvent politiques de ces derniers risquent de délaissier l'intérêt collectif des travailleurs au profit d'un intérêt catégoriel. Se pose alors la question de l'objectivité et de la "neutralité" des discours syndicaux, de l'indépendance des syndicats.

³⁷ Article 35 de la loi du 23 mai 1991 :

1 - Quiconque, dans le cadre du poste qu'il occupe ou de la fonction qu'il exerce :

(1) empêche la création, conforme à la présente loi, d'une organisation syndicale ;

(2) entrave l'activité syndicale menée conformément à la présente loi ;

(3) discrimine un travailleur en raison de son appartenance à un syndicat ou de l'exercice d'une fonction syndicale :

sera passible d'une amende d'un montant maximum de 50 000 zlotys.

2 - Sera passible de la même amende quiconque, dans le cadre de ses fonctions syndicales, mène une activité en violation de la présente loi.

3 - La loi relative au règlement des conflits collectifs du travail définit les responsabilités pour la conduite d'un grève illégale.

II. L'indépendance syndicale

Les accords de Gdansk négociés avec le gouvernement font mention d'un "syndicat indépendant et autogéré", fait nouveau dans les pays staliniens, et ouvrent une période de dix-huit mois de dualité de pouvoir entre la bureaucratie stalinienne et les organisations ouvrières.

Le principe d'autonomie des syndicats interdit toute ingérence administrative. L'article 3 de la convention n°87 de l'OIT³⁸ écarte toute ingérence des organes administratifs, en son alinéa 2 il précise que "les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice légal". L'article 4 de la convention n°87 de l'OIT³⁹ interdit toute dissolution ou suspension des syndicats par voie administrative (ou législative). Elle reste néanmoins possible par voie judiciaire. Néanmoins, la loi de 1982 réintroduit, en opposition à la Convention n°87 de l'OIT, la possibilité de voir liquidé un syndicat par voie administrative. L'article 52 de la loi de 1982 dispose que les syndicats enregistrés avant l'entrée en vigueur de la loi perdent le bénéfice de leur enregistrement. En application des articles 19 alinéa 1 et 48 alinéa 1 de cette même loi, le syndicats perdent alors son droit d'activité et doit procéder à son auto-liquidation.

³⁸ Article 3 de la convention n°87 de l'OIT :

1 - Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2 - Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice légal.

³⁹ Article 4 de la convention n°87 de l'OIT :

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

L'article 1er alinéa 2 de la loi du 23 mai 1991⁴⁰ dispose que "dans l'exercice de ses activités statutaires, le syndicat est indépendant des employeurs, de l'administration de l'Etat, des autorités territoriales autonomes ainsi que de toute autre organisation".

Si l'indépendance des syndicats, vis-à-vis de l'employeur, de l'administration ou des autorités territoriales, est indispensable, l'histoire syndicale polonaise nous invite à nous interroger plus particulièrement sur une indépendance des syndicats vis-à-vis des partis politiques (A) et sur les risques qu'un rapprochement trop intime peut engendrer (B).

A. Les syndicats et le pouvoir politique

Si les syndicats ont un rôle évident dans l'élaboration de la norme sociale et la participation au dialogue social⁴¹, ils ont également un rôle politique essentiel (1) au point d'être, en Pologne, acteurs politiques (2). Si bien que la frontière avec les partis s'avère parfois ténue (3).

1. Des revendications nécessairement politiques

Si l'histoire polonaise révèle très nettement le poids politique des syndicats, la Constitution de 1997 reconnaît implicitement cette forte implication politique des syndicats. Celle-ci interdit aux juges, Président de la Cour suprême, défenseur des droits civiques, membres du Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision, Président de la Banque nationale de Pologne d'être affiliés à un syndicat au même titre qu'à un parti politique⁴².

Une reconnaissance implicite que l'on retrouve aussi dans la loi, particulièrement soucieuse de ne pas octroyer trop de pouvoir aux syndicats. L'emprise très forte des syndicats et leur capacité à mettre en danger l'organisation sociale a généré un droit du travail étonnement craintif à l'égard des syndicats. La loi d'amendement du Code du travail en respect de la négociation collective du 29 septembre 1994, qui abroge et remplace le titre II du Code du Travail du 26 juin 1994, consacre le principe de la négociation collective, au moins en droit. Mais il est surprenant de voir la ma-

⁴⁰ Article 1er al. 2 de la loi du 23 mai 1991 : voir supra

⁴¹ Article 20 de la Constitution de 1997 :

L'économie sociale de marché fondée sur la liberté de l'activité économique, sur la propriété privée et la solidarité, le dialogue et la coopération entre les partenaires sociaux, constitue le fondement du système économique de la République de Pologne.

⁴² Articles 178, 195, 205, 209, 214, 227 de la Constitution de 1997

nière dont elle entend satisfaire tant les intérêts de l'entreprise que ceux des salariés, dans un juste équilibre en quelque sorte.

Mais peut-il en être autrement ? L'action syndicale peut-elle se déconnecter des revendications politiques ? Certainement pas, la lutte syndicale est nécessairement porteuse de revendications politiques. Dès lors qu'un syndicat dépasse le seul intérêt catégoriel de ses membres pour défendre l'intérêt collectif des travailleurs, son message est politique.

La Convention n°87 de l'OIT ne comporte aucune disposition interdisant aux syndicats d'avoir une activité politique. Une telle disposition serait même difficile à mettre en œuvre car la ligne de partage entre activité politique et activité syndicale est ténue, l'une et l'autre étant "indissolublement liées"⁴³. Les thèses "séparatistes" sont surannées et doivent être révisées. Pour Gérard Lyon-Caen, "la liberté d'action politique reconnue aux citoyens doit concerner également les groupements... La séparation du professionnel et du politique est donc fautive, artificielle, métaphysique"⁴⁴, "du reste l'action politique est plus désintéressée que l'action professionnelle : cantonner les syndicats dans l'action professionnelle serait un dangereux retour en arrière - ce serait les obliger à l'égoïsme, les obliger à ne pas tenir compte de l'intérêt général, à se complaire dans la lutte pure, irresponsable"⁴⁵.

L'OIT considère également inacceptable que la loi vienne interdire l'activité politique des syndicats. Elle admet toutefois la possibilité de poursuivre par voie judiciaire les abus pouvant être commis par l'organisation syndicale qui aurait perdu de vue son objectif fondamental qui doit être le progrès économique et social de ses membres⁴⁶.

Grâce à l'action politique, les syndicats transcendent l'intérêt catégoriel pour défendre l'intérêt collectif des travailleurs, voire l'intérêt général.

Mais mener une action politique ne signifie pas nécessairement participer à l'exercice du pouvoir. Là est le point de rupture entre syndicats et partis politiques, entre intérêt collectif des travailleurs et intérêt général. Ainsi, si les syndicats sont bien des acteurs de la vie politique, la distinction avec les partis politiques en devient parfois difficile tellement les actions en viennent à se confondre.

⁴³ cf. Dr. Andrzej MALANOWSKI, in "Du principe de la liberté syndicale dans le cadre de la législation actuelle en Pologne", DS 1984, p.567

⁴⁴ cf. CAMERLYNK et LYON-CAEN, "Droit du Travail", Paris 1972, Dalloz, p.446

⁴⁵ cf. CAMERLYNK et LYON-CAEN, "Droit du Travail", Paris 1972, Dalloz, p.446

⁴⁶ cf. Dr. Andrzej MALANOWSKI, in "Du principe de la liberté syndicale dans le cadre de la législation actuelle en Pologne", DS 1984, p.567

2. Un syndicat acteur de la vie politique

L'action politique des syndicats fut dans un premier temps celle d'un contre-pouvoir (a) avant de participer à son exercice (b).

a) D'un contre-pouvoir politique

Avant Solidarité déjà, les mouvements ouvriers, alors qu'ils n'étaient pas encore reconnus comme syndicaux, représentaient un réel contre-pouvoir jusqu'à pousser au remplacement de dirigeants ou au retrait de réformes. En juin 1956, une série de grèves secouèrent le POUP qui nomma un nouveau dirigeant "réformiste" : Gomulka. En 1970, de nouvelles grèves mènent au remplacement de Gomulka par Gierek. Et en 1976, les mouvements ouvriers permettent, malgré une répression très sévère, l'annulation de la hausse des prix.

Mais c'est avec Solidarité que la revendication politique des syndicats a pris toute son ampleur. Les revendications de Solidarité vont bien au-delà des seules améliorations des conditions des travailleurs. Solidarité exige notamment en 1981 la libération des prisonniers politiques. Solidarité devient un véritable contre-pouvoir, et la force des mouvements ouvriers met en branle le pouvoir en place. Pendant la marche de la faim de 1981, les pancartes expriment certes la colère — "Affamés de tous les pays, unissez-vous" — mais manifestent surtout une véritable contestation politique — "Trois équipes, la même faim" ; "Nous allons vers le communisme - prière de ne pas manger durant la marche".

En 1988, quand le syndicat Solidarité est rappelé par le gouvernement pour négocier et mettre fin à une nouvelle vague de grèves, il obtient la concession de nouvelles libertés politiques et civiles. Solidarité redevient légal et on crée un Sénat dont les membres seront issus d'élections libres. Des revendications qui vont, elles aussi, bien au-delà du champ ordinaire de l'action syndicale.

Le droit du travail polonais illustre bien la crainte d'un pouvoir trop important des syndicats. Par exemple, l'article 241-3 relatif à "l'obligation de négocier de bonne foi et dans le respect des intérêts légitimes des autres parties". Cela se traduit par l'exigence de satisfaire les demandes des syndicats "justifiées par la situation économique des travailleurs", mais de restreindre "les demandes qui excèdent les possibilités financières de l'employeur". Ainsi le droit syndical reconnu constitutionnellement, apparaît cependant quelque peu bridé.

Mais au-delà des revendications, c'est au travers de l'exercice du pouvoir que les syndicats ont joué un rôle politique essentiel.

b) A l'exercice du pouvoir

Au début des années 80, les travailleurs demandent la montée en politique de Solidarité qui hésite. Les dirigeants syndicaux sont conscients de leur incapacité à y répondre et ne souhaitent pas renverser le pouvoir en place.

La base exige que Solidarité prenne le pouvoir. Selon Bogdan Borusewicz, militant du KOR : “En ce moment, les gens attendent de nous plus que ce que l'on peut faire. Normalement, la société se focalise sur le parti. En Pologne aujourd'hui, la société se rassemble autour des syndicats libres. C'est une mauvaise chose. Il est donc de plus en plus nécessaire de formuler un programme politique. Il faudrait que le parti prenne l'initiative et retire de nos épaules le fardeau des attentes sociales du peuple. Mais est-ce qu'il le fait ? Aux yeux du peuple, le nouveau syndicat doit tout faire : il doit remplir le rôle d'un syndicat, participer à l'administration du pays, être un parti politique et agir comme une milice, c'est-à-dire s'occuper des ivrognes et des voleurs, enseigner la morale - et cela est un grave problème pour nous”. Les dirigeants de Solidarités sont à la croisée des chemins : rester dans leur rôle de syndicat porteur de revendications ou aller au-delà en participant à l'exercice du pouvoir.

Mais la direction de Solidarité est tout, sauf révolutionnaire. Au lendemain des accords de Gdansk, toutes les tendances confondues de Solidarité veulent calmer le jeu. Selon elles, la tâche de l'heure est de consolider Solidarité pour arracher des concessions au pouvoir mais pas de lutter pour renverser le régime. C'est alors le choix de la cogestion, un choix éphémère qui ne durera que jusqu'à la proclamation de la loi martial en décembre 1981.

En 1988, l'effondrement de l'économie polonaise et une nouvelle vague de grèves obligent le gouvernement à négocier avec le syndicat Solidarité. Mais quand Jaruzelski cède le pouvoir à Solidarité, celui-ci est bien différent, désormais épuré de sa base ouvrière et réduit à un parti de droite ouvertement clérical et restaurationniste.

Les temps ont rapidement changé en Pologne. Vingt ans après, les anciens leaders du premier syndicat libre dans un pays d'Europe de l'Est sont dispersés. Solidarité cherche encore sa place et son identité, après dix ans de combat politique mouvementé contre le communisme et une autre décennie de fonctionnement dans un système démocratique.

Cette action politique des syndicats concurrence directement celle des partis politiques “traditionnel”, si bien que la frontière entre syndicats et partis apparaît parfois ténue.

3. Une frontière ténue entre syndicats et partis

Au-delà des simples affinités entre syndicats et partis politiques (a), les syndicats entrent dans le jeu démocratique et participent aux élections (b).

a) Des affinités Syndicats/Partis clairement exprimées, aux parois parfois poreuses

Comme dans la plupart des Etats européens, les syndicats polonais ont leurs préférences politiques. La Convention Nationale des Syndicats (OPZZ) se situe dans la mouvance des partis sociaux-démocrates (les membres de ce syndicat sont candidats à la Diète sur les listes électorales de l'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD)), et le Syndicat Indépendant et Autonome Solidarnosc se place à droite sur l'échiquier politique.

Désormais, Solidarité constitue le noyau dur de la formation politique conservatrice AWS (Alliance électorale de Solidarité) tout en poursuivant ses activités syndicales. Ce qui met l'organisation dans une position difficile à gérer. Malgré une situation économique globalement bonne, le gouvernement s'est rendu impopulaire par toute une série de réformes sociales, nécessaires pour l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne (UE), mais ressenties douloureusement par les Polonais, d'autant plus que le chômage s'élève alors à près de 14 % de la population active.

L'avis du Comité économique et social sur "La Pologne sur la voie de l'adhésion" du 9 décembre 1999 constate "des liens excessivement étroits entre les deux grandes confédérations de syndicats NSZZ "S" (Solidarnosc) et OPZZ (Alliance des syndicats de Pologne) et les partis politiques".

C'est dans le mouvement syndical agricole que se situe "Autodéfense de la République de Pologne", syndicat, mouvement social et parti politique, l'une des formations politiques les plus populistes et agressives en Pologne, qui lance des mots d'ordre visant à renverser l'ordre légal et à perturber la paix sociale.

Les autres organisations syndicales passent occasionnellement des accords avec divers groupes politiques.

Cette porosité entre parti et syndicat s'est notamment manifestée quand l'AWS était au pouvoir de 1997 à 2001 et que la plupart des conflits réels ou potentiels ont davantage été réglés par voie législative que par le biais de négociations avec les partenaires sociaux⁴⁷. Les employeurs ne trouvent alors pas d'intérêts particuliers à développer le syndicalisme au sein de leur entreprise et préfèrent traiter directement avec leurs travailleurs.

Mais le rôle politique des syndicats ne se limite pas à un rapprochement avec les partis. Les syndicats participent aux élections.

⁴⁷ cf. Avis du comité économique et social sur "La Pologne sur la voie de l'adhésion", 9 décembre 1999

b) Au-delà de la simple préférence politique, les syndicats se présentent aux élections

A la fin des années 80, Solidarité supporte l'élection de Jaruzelski à la présidence de la République. Les militants de Solidarité, redevenu légal, fondent "l'Action Electorale Solidarnosc" et gagnent lors des élections législatives de 1989 suffisamment de sièges à la chambre haute du Sejm (Parlement) pour former un gouvernement de coalition : Solidarité emporte 90 des 100 sièges du Sénat ainsi que 160 des 161 sièges qu'on lui a permis de briguer à la diète. Walesa refusa de devenir premier ministre laissant la place à son collègue Tadeusz Mazowiecki.

En 1989, Walesa participe à la course à la présidence contre Mazowiecki et en 1990 il gagne les premières élections présidentielles populaires. En tant que président, il guide la Pologne vers ses premières élections parlementaires libres et amène la Pologne d'un système économique contrôlé par l'Etat à un système de libre marché. Son style combatif et son refus d'assouplir la loi interdisant l'avortement lui attirèrent la défaveur de l'électorat.

Il est battu aux élections présidentielles de 1995 par Aleksander Kwasniewski, à la tête de l'Alliance de la Gauche Démocratique, vainqueur par une mince majorité.

En 1997, Marian Kraklewski dirige à la fois Solidarité et l'Action Electorale Solidarité (AWS). L'Action électorale "Solidarité" (AWS) remporte les élections en rassemblant plusieurs factions rivales de droite sous l'étiquette de Solidarité et gouvernera la Pologne dans les années de 1997 à 2001.

Les récentes élections européennes ont vu l'élection de Andrzej Lepper. Cette élection n'est qu'une étape pour le plus virulent des antieuropéens, qui séduit les paysans et les perdants de la transition. Son syndicat, est converti en parti politique pour les élections législatives de 2001, où il obtient, à la surprise de beaucoup, 53 des 460 sièges de la Diète, avec 10,2 % des suffrages. Ce «maquignon-nationalisme» trouve un écho au sein d'un électorat rural inquiet pour sa survie face à la concurrence européenne et, désormais, auprès des travailleurs non qualifiés, premières victimes du chômage (20 % de la population active). C'est un parti protestataire qui recrute chez les électeurs peu éduqués et à faibles revenus, auprès desquels il attise la nostalgie de la protection sociale de l'ancien régime. Lepper est un populiste dans le sens où il veut arriver au pouvoir sans partage mais sans exercer de responsabilités dans une coalition.

Ainsi, le rôle politique atypique des syndicats polonais pose la question de leur évolution face à leur perte d'influence. Si les intérêts syndicaux et politiques peuvent valablement converger, jusqu'à se confondre, peut-il y avoir confusion des acteurs, les syndicats participant à l'action gouvernementale ? L'expérience polonaise semblerait nous inviter à répondre par la négative.

B. La viabilité du modèle syndical polonais

Après quinze ans d'exercice, le syndicalisme polonais est en crise (1), une situation qui contraint à s'interroger sur les voies que les syndicats polonais doivent désormais emprunter (2).

1. Crise du syndicalisme polonais

Le syndicalisme polonais a connu plusieurs échecs, celui de la cogestion du début des années 80 (a), de l'exercice du pouvoir au début des années 90 (b). Si bien qu'aujourd'hui, les syndicats polonais apparaissent particulièrement affaiblis (c).

a) L'échec de la cogestion

Au début des années 80, Solidarité, refusant de renverser le pouvoir en place, fait l'expérience de la cogestion. Confrontés aux réalités politiques, les dirigeants syndicaux du début des années 80 ont tendance à considérer toute poussée ouvrière comme une nuisance. Ils se comportent en responsables politiques et prônent la stabilité. Au lendemain des accords de Gdansk, toutes les tendances confondues de Solidarité veulent calmer le jeu. Walesa et la direction de Solidarité, après avoir allumé le feu, appellent à la fin des grèves "sauvages" : "Il semble que les troubles vont croissant dans notre pays, avec des débrayages par ci, des occupations par là, des grèves de la faim ailleurs... Même quand la cause est juste, il y a d'autres moyens de régler nos griefs que de faire grève".

En août 1981, Solidarité tente même de persuader les ouvriers de renoncer à huit samedis libres pour aider à surmonter les difficultés de l'économie frappée par la crise. Mais Solidarité ne lance pas seulement des appels directs à l'ordre. Un tract typique, de Solidarité à Szczecin, commence par : "Solidarité signifie : le moyen de remettre le pays sur pied, le calme social et la stabilité, le maintien du niveau de vie et une bonne organisation" et poursuivait en parlant de "la bataille pour un niveau de vie décent". Cela montre les deux faces de Solidarité, comme force défendant l'ordre social, mais se posant également comme défenseur des intérêts ouvriers. Les deux aspects de l'activité syndicale dépendent l'un de l'autre. En proclamant avoir à coeur les intérêts des ouvriers, il espère que son appel à l'ordre aura une crédibilité. Beaucoup de militants syndicaux dénoncent les "trahisons" de Walesa, mais se précipitent toujours pour défendre Solidarité lui-même.

Malgré les espoirs qu'a fait naître Solidarité au début des années 80, celui-ci n'a pas su s'imposer comme une véritable alternative aux partis. La situation d'impasse devient de plus en plus claire pour tout le monde. Litynski, dirigeant du KOR, résume la situation : "Nous sommes arrivés à une situation qui semble n'avoir pas d'issue. L'économie et l'Etat sont en train de se désintégrer. Nous pouvons discuter si cette décomposition résulte du sabotage conscient ou à moitié conscient

du pouvoir ou de l'impuissance du pouvoir après les événements d'août 1980... Solidarité a accéléré dans un certain sens cette décomposition paralysante des organes du pouvoir. La stratégie qui consiste à rester à côté et regarder ce que fait le régime et passer des compromis avec celui-ci semble inefficace. Solidarité est inefficace et se trompe”.

La situation économique devient catastrophique. En juillet 1981, le régime annonce un plan d'augmentation des prix de l'essence et de la nourriture de 400 % et une réduction de 20 % de la ration de viande. Les pénuries s'étendent, les travailleurs sont frappés de plein fouet par la crise.

Un représentant du gouvernement déclare qu'“en permanence, un tiers des travailleurs est en train d'attendre dans une queue”. Les femmes sont particulièrement touchées, attendant souvent toute la nuit pour leur ration de nourriture.

Le mécontentement est de plus en plus fort. Malgré cela, la direction nationale de Solidarité continue dans sa démarche de recherche d'un impossible compromis avec les staliniens jusqu'à la proclamation de la loi martiale.

Ce n'est qu'à la fin des années 80, que Solidarité sera de nouveau sollicité pour participer de nouveau à l'exercice du pouvoir. Un retour en grâce qui sera toutefois de courte durée.

b) Un éphémère retour en grâce

Au début des années 90, les syndicats participent activement à l'action politique. Solidarité remporte à cette époque un certain succès. Mais solidarité a changé.

Après avoir gagné les premières élections présidentielles populaires de 1990, Walesa est battu aux élections présidentielles de 1995 par Aleksander Kwasniewski, ancien communiste qui dirige l'Alliance de la gauche démocratique, et qui est réélu à une écrasante majorité le 8 octobre 2000. Le chef de Solidarité, Kzacklewski, est arrivé troisième. Quant à l'ancien héros Lech Walesa, dirigeant son minuscule parti démocrate-chrétien, il obtient le score humiliant de 1% et annonce qu'il se retire de la politique.

Quant aux chantiers navals de Gdansk, symboles des luttes syndicales, ils ont perdu toutes leurs illusions. Le fait que d'anciens salariés soient devenus ministres ou chef de l'Etat, comme Lech Walesa, n'a pas réussi à empêcher le déclin de ces chantiers : il y a 20 ans, ils employaient 17 000 ouvriers ; aujourd'hui, ils ne comptent que 3 500 salariés. Lieu de naissance de Solidarité, le chantier naval de Gdansk a fait faillite en 1996 alors que, sous l'égide de Solidarité, la direction s'opposait à la restructuration post-communiste. Des propriétaires privés finirent par le reprendre et y engagèrent des réformes radicales.

Pour bon nombre de Polonais, il vaudrait mieux voir Solidarité entrer dans les manuels d'histoire, plutôt que de persister sur la scène politique. A Gdansk, lors de la cérémonie du 20e anniversaire de Solidarité, fin août 2000, la foule n'était pas au rendez-vous. Des personnalités politiques polonaises et étrangères ont rendu hommage à Solidarité pour son rôle capital dans la mutation so-

ciale et politique de la région. Peu de travailleurs y ont assisté. Pour Tadeusz Korzinski, soudeur de 45 ans, qui a participé aux grèves de 1980 et travaille toujours au chantier naval, la cérémonie avait un goût amer : “Il n'y a pas de travailleurs à cette fête, dit-il, que des hommes en costume-cravate. De Solidarité, il ne reste que le nom. Il a perdu son âme. Nous avons été trahis et oubliés”.

“Les fiefs de Solidarité étaient les grandes entreprises d'État telles que les mines de charbon, les chantiers navals, etc.”, rappelle Janusz Onyszkiewicz, membre du Sejn, qui était le porte-parole national de Solidarité en 1981. “Ce sont elles qui ont le plus souffert des changements des années quatre-vingt-dix”. “L'ironie de l'histoire et le drame de Solidarité, commente Onyszkiewicz, c'est que, pour provoquer un tournant historique, Solidarité a dû scier la branche sur laquelle il était assis”.

L'action politique a affaibli le pouvoir revendicatif des syndicats. Ils ont perdu en légitimité et n'arrivent plus à se faire entendre du pouvoir politique. Les protestations collectives sporadiques, telles que les rassemblements, sit-in, manifestations et grèves ne donnent souvent aucun résultat. (Sauf dans le cas des protestations collectives et blocages routiers - parfois violents - organisés par les syndicats agricoles menés par le dirigeant agricole populiste radical, Andrej Lepper.)

Les syndicats sont tellement impliqués dans l'action politique que dire “oui” à un syndicat, c'est dire “oui” à son opposition politique.

L'action syndicale est alors guidée par la conquête du pouvoir, reproduisant des mécanismes existant sous le régime communiste. Avant 1989, le parti permettait d'accéder au pouvoir, à la nomenklatura, après ce fut le syndicat.

Depuis, les syndicats ont du mal à trouver une nouvelle dynamique et apparaissent très affaiblis.

c) Un syndicalisme très affaibli

En 1989, lorsque l'ennemi commun - le communisme - s'est effondré, Solidarité s'est fragmenté. Et bien qu'il ait continué d'exister en tant que syndicat, ses militants ont formé une multitude de petits partis opposés les uns aux autres, allant de l'Union pour la liberté, libéral et favorable aux entreprises, à des groupes d'intérêts particuliers et à des formations nationalistes extrémistes.

Ainsi, depuis la fin des années 1980, le pouvoir des syndicats s'est considérablement restreint. Il y a vingt ans, le syndicat Solidarité était fort de 10 millions de membres. Depuis le taux d'adhésion a chuté de 80 % à moins de 14 % en 2003. Selon un sondage d'opinion réalisé en mars 1999 par le Centre d'études de l'opinion publique (CBOS), le nombre de Polonais syndiqués serait environ de 2,5 millions, mais selon les syndicats ce nombre est d'environ 4,5 millions de personnes, soit presque le double. Ce sondage révèle que 40% des salariés du secteur public et 31% de ceux des services sociaux sont syndiqués alors que, dans le secteur privé, le pourcentage est de 3% seulement (l'agriculture non comprise).

L'influence et l'efficacité des syndicats ont diminué avec l'essor économique. En effet, le secteur privé de la Pologne qui représentait seulement 31 % du PIB en 1990, est devenu le principal moteur de la croissance : il représente près de 70 % de la production nationale et de l'emploi et domine les secteurs de la distribution, du bâtiment et du commerce extérieur. On assiste au déclin des syndicats dans les entreprises privatisées et à leur rejet dans les nouvelles entreprises privées. Les nouvelles stratégies économiques et les nouvelles structures du capital sont généralement hostiles aux syndicats. Ces nouvelles stratégies sont notamment le fait d'investisseurs étrangers impatientes de redresser des entreprises récemment privatisées.

De plus les syndicats ne protègent plus les travailleurs. La législation en vigueur sur le pouvoir de négociation des syndicats est très faible de telle sorte que tout le pouvoir est entre les mains des employeurs. Certes, les investisseurs rencontrent les représentants syndicaux comme le veut la pratique habituelle, mais ils reviennent rarement sur leur position de départ et gagnent généralement. Ainsi, selon une étude intitulée "Des bastions qui s'écroulent ?", publiée par l'Instytut Spraw Publicznych, "les travailleurs syndiqués ont un statut inférieur à celui des autres salariés dans les secteurs où les syndicats sont en recul et ils sont relativement marginalisés dans les secteurs hostiles aux syndicats". La grande majorité des accords collectifs sont réalisés au niveau de l'entreprise. Mais les syndicats y ont perdu leur importance au profit des comités d'entreprise et des représentants au conseil de surveillance, qui sont toutefois peu efficaces. Et la plupart des employés ne possèdent dans leur entreprise ni syndicat, ni comité d'entreprise. De plus, en raison des faiblesses de plus en plus nettes des syndicats, on enregistre une augmentation significative des ruptures de contrat⁴⁸.

La place particulière que les syndicats ont en Pologne parmi les associations et organismes sociaux, eu égard au rôle qu'a joué le syndicat Solidarité dans les changements politiques et sociaux après 1980, n'aura su préserver ces derniers de la crise du syndicalisme. Elle en aura peut être même amplifié le déclin.

Du fait de leur engagement dans la "macropolitique", les deux grandes organisations syndicales perdent le contact avec les préoccupations quotidiennes des travailleurs et des syndicats locaux ou d'entreprise. Il devient alors nécessaire de repenser le rôle des syndicats pour l'adapter à la nouvelle donne politique et économique.

La génération actuelle de dirigeants syndicaux aura du mal à prendre ses distances vis-à-vis des principaux partis. Cependant, les militants de base des deux grands syndicats pensent déjà que le rôle essentiel des syndicats, à savoir défendre les intérêts des travailleurs, est incompatible avec le fait d'entretenir des relations avec le pouvoir. Les syndicats polonais considèrent encore l'action militante comme le meilleur moyen de réaliser leurs objectifs, mais une jeune génération de dirigeants commence à reconnaître que la négociation donne généralement des résultats plus satisfaisants que la confrontation.

⁴⁸ cf. Avis du comité économique en social sur "La Pologne sur la voie de l'adhésion", 9 décembre 1999

2. Les nouvelles voies du syndicalisme

La dépolitisation des syndicats semble aujourd'hui indispensable. Ils ont montré leur incapacité à participer à l'action politique, et à résister à l'épreuve des élections. Il faut repenser leur rôle. Le salut des syndicats ne se trouverait-il pas, plutôt que dans la participation à l'exercice du pouvoir, dans la mise en oeuvre d'un dialogue social au sein duquel ils pourraient retrouver une certaine légitimité ? Les syndicats comme les partis politiques semblent en avoir pris conscience. Ainsi, la SPD (Alliance de la gauche démocratique) a expliqué que "son" syndicat, l'OPZZ, n'est pas automatiquement membre, l'adhésion est désormais purement individuelle et non plus collective. Les syndicalistes restent bien entendu libres d'adhérer au parti, mais l'organisation centrale en tant que telle ne pourra plus jouer qu'un rôle mineur au sein du nouveau parti⁴⁹.

Il faut néanmoins resté prudent vis à vis des modèles proposés. On ne peut transposer tel quel un modèle occidental en Pologne, ni faire l'économie de son histoire syndicale.

Pour évoluer le syndicalisme polonais doit trouver une nouvelle légitimité à l'action syndicale (a) et repenser ses moyens d'action (b).

a) Vers une autre légitimité que celle des urnes

La légitimité de Solidarité fut celle d'un immense mouvement social assis sur un large soutien populaire. Depuis, la participation des syndicats aux élections a déplacé le critère d'appréciation de cette légitimité. Les syndicats se sont soumis aux affres de la légitimité démocratique et y ont perdu leur âme. Reniés par les urnes, les syndicats ont vu leur action, même purement syndicale, décrédibilisée.

Les syndicats doivent désormais repenser leur légitimité. C'est ce qu'ils font en se rapportant à la notion de représentativité⁵⁰. Or le critère actuel de la représentativité semble d'abord être celui du nombre, soit d'adhérents soit de voix aux dernières élections professionnelles. Un critère finalement assez proche de l'élection et qui présente les mêmes faiblesses. D'un côté les syndicats ne protègent plus, ne fédèrent plus, de l'autre ils manquent de légitimité pour revendiquer. Ainsi se trouve-t-on dans un cercle vicieux de régression syndicale où, peu soutenus, les syndicats ne peuvent constituer un contre-pouvoir suffisamment fort pour emporter certains progrès sociaux. Les travailleurs ne voient alors pas d'intérêts à adhérer à un syndicat sans pouvoir.

La représentativité constitue pourtant un parfait outil pour enrayer cette dynamique. Il faudrait pour cela introduire d'autres critères de représentativité moins directement liés au nombre d'adhérents. L'expérience, l'influence, l'indépendance, peuvent être des voies à suivre, un système de représentativité présumée et de représentativité d'emprunt aussi.

⁴⁹ cf. Avis du comité économique en social sur "La Pologne sur la voie de l'adhésion", 9 décembre 1999

⁵⁰ cf. supra

Ainsi, afin de revigorer le syndicalisme, plusieurs voies sont ouvertes.

b) Les voies

Au début des années 80, la voie de l'autogestion a un temps été évoquée. Contre Walesa, Kuron et Rulewski, plusieurs tendances apparaissent au sein de Solidarité qui reflètent, d'une façon très contradictoire, la pression en faveur d'une prise directe du pouvoir par la classe ouvrière. On peut observer cette tendance au sein du mouvement pour l'autogestion. Les 14 et 15 avril 1981, des représentants de 17 grandes usines se rencontrent pour établir un "réseau" et discuter de la question de l'autogestion. En août 1981, plus de 3000 usines y participent. Ce mouvement pour l'autogestion regroupe des orientations différentes et parfois contradictoires. Ce mouvement constitue une partie intégrante du combat de la classe ouvrière pour son émancipation et la destruction du pouvoir de la bureaucratie. Aujourd'hui, après les échecs des syndicats au pouvoir, cette voie semble devoir être écartée.

Sous l'impulsion de l'Union européenne, le choix du tripartisme permet aujourd'hui d'associer les syndicats à l'élaboration de la norme sociale. Depuis 1994, il existe en Pologne, du point de vue formel, une commission tripartite à laquelle s'ajoutent des groupes de travail tripartites sectoriels. Jusqu'à présent, la commission tripartite n'a toutefois pas été en mesure d'assumer les tâches qui lui sont assignées. La situation de départ des partenaires associés est par trop inégale en cela.

Une fois cette négociation tripartite devenue efficace, il sera alors possible de glisser vers ce que l'Union européenne appelle un "dialogue social autonome"⁵¹. Alors on pourra espérer une diffusion des syndicats des instances nationales aux sein des entreprises.

⁵¹ cf. article I-48 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe

CONCLUSION

Pour conclure, le syndicalisme polonais, très puissant dans les années 80, est aujourd'hui au plus bas. Ceux qui ne se sentent pas trahis par Solidarité ne se sont pas concernés par le combat syndical.

Les syndicats polonais doivent désormais retrouver leur âme, se reconstruire, pour ne pas dire se construire. En effet, le mouvement syndical polonais, au début des années 80 comme au début des années 90, ne s'est pas forgé sur des revendications ouvrières. Les préoccupations des acteurs étaient bien autres, elles étaient politiques.

Mais les rapports entre employeurs et salariés ont changé. Et le syndicalisme polonais doit se reconstruire autrement que par la lutte. Ce qui fut l'histoire des syndicats ouvriers du début du XXe ne peut être transposé à la Pologne des années 2000. S'ouvre la voie, plutôt que de la lutte, du dialogue. Mais ce devra être un dialogue social polonais, qui tient compte de la richesse de l'histoire syndicale polonaise plutôt qu'un modèle soit-disant universel de dialogue social inspiré des canons pensés au sein d'organisations internationales.

Bibliographie

- ★ Barbara Ligier, “Problèmes choisis de représentativité dans la pratique judiciaire”, *in* La représentativité des partenaires sociaux dans les relations collectives de travail, Bibliothèque du dialogue social - Ministère du travail et de la politique sociale, 1996, p.66
- ★ Andrzej Malanowski, “Du principe de la liberté syndicale dans le cadre de la législation actuelle en Pologne”, *Droit social* 1984, p.567
- ★ Marek Pliszkiewicz, “Discussion de la table ronde sur les problèmes de la représentativité”, *in* La représentativité des partenaires sociaux dans les relations collectives de travail, Bibliothèque du dialogue social - Ministère du travail et de la politique sociale, 1996, p.73
- ★ Marek Pliszkiewicz et Michal Sewerynski, “Les problèmes de la représentativité des syndicats en Pologne”, *Mélanges à J-M Verdier*

- ★ Avis du comité économique et social sur “La Pologne sur la voie de l’adhésion”, 9 décembre 1999