



Chronique Internationale de l'IRES

**Regards croisés
sur les relations professionnelles
en Asie du Sud-Est**

numéro spécial

n° 156 ■ décembre 2016

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directrice de la publication : Marie-Laurence BERTRAND, *Présidente de l'IRES*

Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* : Noélie DELAHAIE

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI
Anne FRETTEL • Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS • Adelheid HEGE
Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Stéphane JUGNOT
Marcus KAHMANN • Florence LEFRESNE • Yves LOCHARD • Antoine MATH
Christèle MEILLAND • Ilias NAJI • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT
Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER
Catherine VINCENT • Marie WIERINK •

Conseillers techniques

Cécile BLONDELON (CFTC) • Sébastien DUPUCH (CGT-FO) • Samy
DRISS (UNSA-Éducation) • Pascaline DUPRÉ-CAMUS (CFDT) • Fabrice PRUVOST (CGT)
Justine VINCENT (CFE-CGC) •

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ, Ménéhould PELLETIER DOISY

© IRES, Noisy-le-Grand, 2017 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : juillet 2017 -
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Chronique internationale de l'IRES

n° 156 • décembre 2016

Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est

Coordonné par Noélie DELAHAIE et Stéphane LE QUEUX

Avant-propos	3
<i>Noélie DELAHAIE et Stéphane LE QUEUX</i>	
Introduction	5
<i>Stéphane LE QUEUX, Fang LEE COOKE et Anne Ngoc COX</i>	
Indonésie	
Vers un affaiblissement du pouvoir syndical dans la fixation du salaire minimum ?	13
<i>Teri L. CARAWAY et Michele FORD</i>	
Thaïlande	
Un contexte institutionnel et politique défavorable au mouvement syndical	21
<i>Andrew BROWN</i>	
Philippines	
Stratégies syndicales face à la montée de l'emploi non standard	34
<i>Melisa R. SERRANO</i>	
Taiïwan	
Vers un changement de paradigme de développement ?	48
<i>Shihwei PAN</i>	
Singapour	
L'ultra-corporatisme au service du « Singaporean Core »	60
<i>Adrian T.H. KUAH, Stéphane LE QUEUX et Suhaimy HASSAN</i>	
Malaisie	
Les défis du mouvement syndical face aux travailleurs migrants	75
<i>Vicki CRINIS</i>	
Vietnam	
Des syndicats en transition : la Confédération générale du travail face aux mutations économiques et politiques	89
<i>Erwin SCHWEISSHELM et Do Quynh CHI</i>	
Vietnam	
La montée en puissance des représentants non officiels des travailleurs dans les entreprises multinationales de confection et de textile	104
<i>Anne Ngoc COX</i>	
Chine	
Évolutions récentes des conflits collectifs du travail dans les entreprises en Chine	116
<i>Xiaoming BAO et Gregor MURRAY</i>	

Avant-propos

Noélie DELAHAIE et Stéphane LE QUEUX*

Pour la première fois depuis sa création en 1989, la *Chronique internationale de l'IRES* consacre son numéro spécial annuel aux relations professionnelles en Asie et principalement en Asie du Sud-Est. À l'exception de la Chine et de Singapour, qui ont déjà fait l'objet de publications au cours des dix dernières années, ce numéro porte sur des pays jusqu'à présent jamais couverts : Taïwan, Philippines, Vietnam, Thaïlande, Malaisie et Indonésie. L'originalité de ce numéro tient également au fait que les relations professionnelles en Asie du Sud-Est n'ont que peu, voire pas, fait l'objet de publications dans des revues françaises. Cela reflète en partie le caractère ethnocentrique de l'enracinement disciplinaire de l'étude des relations professionnelles dans les pays occidentaux. Le développement industriel et aujourd'hui post-industriel dont ces pays mêmes ont été précurseurs s'est accompagné de modèles institutionnels répondant aux exigences de démocratie industrielle qui se sont historiquement exprimées en parallèle. Or cela n'est pas le cas en Asie ; la lecture en est rendue difficile même si les relations entre développement et démocratie, à des stades et des degrés différents, y jouent

un rôle déterminant dans l'évolution des relations professionnelles.

Les sept pays de la ceinture de l'Asie du Sud-Est (hors Chine) accueillent une population de plus de 586 millions d'habitants (pour 510 millions dans l'Union européenne), soit 7,8 % de la population mondiale. Cette zone géographique fait l'objet d'un intérêt croissant, notamment en raison de son attractivité pour les entreprises multinationales et les investissements directs étrangers en provenance de pays occidentaux mais aussi de pays asiatiques comme la Corée du Sud ou le Japon. Son attractivité est de surcroît imputable à l'insertion des entreprises asiatiques dans les chaînes de valeur mondiale et à la prolifération de zones franches d'exportation. L'Asie suscite également l'attention des institutions internationales (de l'Organisation internationale du travail – OIT, des organisations non gouvernementales – ONG) qui se préoccupent des conditions d'emploi et de travail particulièrement pénibles. De fait, depuis plusieurs années, l'OIT poursuit sa campagne en faveur du travail décent, laquelle est relayée par les organisations syndicales internationales. Sous la pression des institutions internationales

* Chercheure à l'IRES ; Université James Cook, Australie. E-mail : stephane.lequeux@jcu.edu.au.

et dans un contexte de régionalisation de la zone (Association des nations de l'Asie du Sud-Est – Asean, coopération pour l'Asie-Pacifique ou Asia-Pacific Economic Cooperation – Apec) poussant les États à s'engager dans un processus de démocratisation, plusieurs pays comme l'Indonésie et le Vietnam ont ainsi conclu des accords d'échanges internationaux comprenant des clauses sociales. Mais ces clauses n'ont que peu d'effets sur l'amélioration des conditions de travail et de la négociation collective ou encore sur la reconnaissance des droits des travailleurs à s'organiser. Dans ce contexte, ce numéro spécial porte sur trois thématiques complémentaires : 1) les bas salaires et le travail décent ; 2) le sort des travailleurs migrants et le poids du travail informel ; 3) la résurgence des conflits collectifs de travail.

Les auteurs qui ont contribué à ce numéro ont été sollicités sur la base de leurs travaux de recherche. Tous ont une

connaissance approfondie du contexte national dont ils traitent et dont nombre sont d'ailleurs natifs. Ils ont été libres de choisir l'angle d'analyse qui répondait le mieux aux principaux enjeux actuels et en fonction de leur expertise. Il en ressort une certaine hétérogénéité des articles, même si la problématique transversale est bien celle de la démocratie industrielle. Il convient enfin de noter qu'il s'agit de contextes difficiles à appréhender : absence de données et lorsqu'elles existent, leur fiabilité n'est pas garantie ; peu de littérature sur le sujet ; des contextes souvent hostiles à la dissidence et à la recherche ; des contextes ambigus où les concepts communs aux pays industrialisés occidentaux ne s'appliquent pas toujours de la même façon, souvent pour des raisons historiques et/ou culturelles (e.g. confucianisme). D'où un effort didactique dont font preuve les auteurs dans l'examen des contextes nationaux.

Introduction

*Stéphane LE QUEUX, Fang LEE COOKE et Anne Ngoc COX**

Ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* porte sur l'Asie du Sud-Est. Trois problématiques dominant les relations professionnelles en Asie, et principalement en Asie du Sud-Est, sont examinées : 1) les bas salaires et le travail décent ; 2) le sort des travailleurs migrants et le poids du travail informel ; 3) la résurgence des conflits collectifs de travail. Les trois thématiques identifiées ne sont évidemment pas exclusives et elles sont traitées avec un accent plus ou moins fort selon les contextes nationaux. Les contributions sur l'Indonésie, la Thaïlande et les Philippines portent principalement sur les questions de travail décent et de bas salaires tandis que celles sur Taïwan et Singapour interrogent les défis et les contradictions d'une politique productiviste dans le cadre d'un agenda national corporatiste. Celle sur la Malaisie traite de l'exploitation des travailleurs immigrés. Enfin, les conflits collectifs sont au centre des contributions sur la Chine et le Vietnam.

Des situations nationales variées, un contexte commun défavorable au syndicalisme

À partir des neuf monographies nationales qui composent ce numéro spécial, il est possible d'identifier trois groupes de pays qui se distinguent par leur degré d'industrialisation et par les conditions de démocratisation, lesquels sont des déterminants forts de l'économie politique et du développement dans la région (Deyo, 1981 ; 1989). Le premier groupe de pays rassemble Singapour et Taïwan, qui diffèrent des autres contextes par le plus haut degré d'industrialisation, et par une gestion corporatiste du développement et des relations professionnelles, en particulier à Singapour. Le deuxième ensemble comprend la Malaisie, l'Indonésie, la Thaïlande et les Philippines, qui se caractérisent par un niveau inférieur de développement et de démocratisation, même si la Malaisie affiche des

* Université James Cook, Australie. E-mail : stephane.lequeux@jcu.edu.au ; Department of Management, Université Monash, Australie. E-mail : fang.cook@monash.edu.au ; Faculty of Commerce, School of Management, Operations & Marketing, Université de Wollongong, Australie. E-mail : avo@uow.edu.au. Les articles de Teri L. Caraway et Michele Ford sur l'Indonésie, d'Andrew Brown sur la Thaïlande, de Melisa R. Serrano sur les Philippines, de Shihwei Pan sur Taïwan, d'Adrian T.H. Kuah, Stéphane Le Queux et Suhaimy Hassan sur Singapour, de Vicky Crinis sur la Malaisie, d'Erwin Schweisshelm et Do Quynh Chi sur le Vietnam, et d'Anne Ngoc Cox sur le Vietnam également ont été traduits de l'anglais par la société Architexte. Celui de Xiaming Bao et Gregor Murray sur la Chine a été traduit de l'anglais par Adelheid Hege.

performances supérieures d'un point de vue économique et l'Indonésie, au plan démocratique. Il s'agit des pays à bas salaires de la ceinture de l'Asie du Sud-Est, où l'on observe par ailleurs une forte mobilité migratoire entre pays, y compris en provenance des pays limitrophes tels le Myanmar, le Laos, le Cambodge ou le Bangladesh, des pays situés encore plus bas dans l'échelle des revenus. Enfin, la Chine et le Vietnam constituent le dernier groupe de pays : ils sont tous deux insérés, à des degrés divers, dans une dynamique de transition du modèle communiste vers une économie de marché, un processus de réformes et d'ouverture entamé depuis plusieurs décennies et qui se poursuit aujourd'hui mais toujours sous le contrôle d'une administration centralisée par le Parti communiste.

Donnée commune, le militantisme s'exprime dans un contexte défavorable aux syndicats, peut-être davantage en Thaïlande et aux Philippines, qui oscillent entre des périodes de régimes militaro-autoritaires et des cartels politiques réputés pour leur corruption. Cette difficulté s'exprime de manière plus subtile ailleurs, comme à Singapour – et dans une moindre mesure à Taïwan –, où l'ultra-corporatisme qui caractérise le système de relations professionnelles rend quasiment impossible l'exercice du droit de grève et où la voix des immigrés est, sinon réprimée, étouffée. À Taïwan, où le syndicalisme est depuis longtemps au service de l'agenda productiviste du gouvernement, les dernières élections ont vu émerger des acteurs nouveaux qui portent des revendications de justice distributive (Pan, dans ce numéro). En Chine et au Vietnam, le syndicat officiel demeure un organe (de contrôle) d'État tandis que le syndicalisme est très faible en Thaïlande, et corrompu en Malaisie. L'Indonésie, pour sa part, est engagée

dans un processus de démocratisation initié dans les années 1990, sous la pression des institutions internationales, et qui semble se traduire par une amélioration réelle du sort des travailleurs.

Travail décent et condition ouvrière

La contribution sur les Philippines, où le syndicalisme est en recul comme dans les autres pays à bas salaires d'Asie du Sud-Est, met l'accent sur la croissance notable des statuts d'emploi non standard. Ce phénomène est le résultat d'une stratégie des employeurs qui cherchent à contourner les obligations légales dans un contexte où, comme dans les pays voisins, les normes minimales de conditions d'emploi sont faibles. Avec le soutien du gouvernement et parfois la complicité tacite des syndicats, cette stratégie vise à maintenir la compétitivité basée sur une main-d'œuvre à bas coût, d'autant que les travailleurs se trouvent dans une situation contractuelle précaire, en particulier ceux recrutés par des agences de travail temporaires, notamment dans le cas des Philippines (Serrano, dans ce numéro). Le cas de l'Indonésie suggère que l'instauration d'un salaire minimum et que les campagnes syndicales pour augmenter son niveau se sont accompagnées d'une amélioration des conditions de travail, même si nombre de salariés ne peuvent bénéficier de conditions de vie décentes (Caraway, Ford, dans ce numéro). En Malaisie, où les acteurs sociaux s'inquiètent de « la concurrence » entre travailleurs étrangers et résidents notamment dans le cas des emplois peu qualifiés, l'augmentation du salaire minimum apparaît comme un moyen de décourager le recours par les employeurs à la main-d'œuvre étrangère (Crisis, dans ce numéro). La concurrence exercée par les travailleurs étrangers est

aussi une préoccupation forte à Singapour, mais davantage en haut de l'échelle des qualifications (Kuah *et al.*, dans ce numéro). Contrairement au cas malais, l'introduction d'un mécanisme de revalorisation salariale pour les plus bas salaires vise davantage à contenir les tensions sociales liées à la paupérisation des travailleurs immigrés.

Dans certains cas, en Indonésie par exemple, les actions en faveur d'une augmentation du salaire minimum ont permis aux organisations syndicales de renforcer leur influence, le mode de détermination du salaire minimum constituant un processus éminemment politique (Caraway, Ford, dans ce numéro). En 2014, l'arrivée au pouvoir de Susilo Bambang Yudhoyono, sur lequel les employeurs ont exercé des pressions, s'est néanmoins traduite par une réforme du mode de calcul de l'augmentation du salaire minimum, lequel est désormais imposé sans consultation des syndicats. Cette « dépolitisation » du processus de détermination du salaire minimum affaiblit considérablement les capacités de mobilisation et de pression des syndicats au plan local. À cela s'ajoutent de fortes disparités entre les régions urbaines industrielles, où les syndicats sont bien implantés, et les régions rurales où les conditions d'emploi sont plus précaires, parfois aux confins de « l'esclavage moderne ». L'exploitation des travailleurs migrants des régions rurales, notamment dans les zones franches d'exportation dont ils forment la majorité de la force de travail, est bien documentée : il s'agit d'un phénomène important en Chine ¹, et qui mobilise l'attention des syndicats internationaux comme dans le cas des Philippines récemment ². Au cours de

la période récente, de nouveaux foyers de solidarité et de contestation ont pu y émerger (Pun, 2005) mais ce n'est pas le cas en région rurale ni en Malaisie, en Thaïlande ou encore au Vietnam.

La contribution sur Taïwan met en évidence les facteurs historiques et culturels sous-jacents à l'esprit d'un sino-corporatisme dans un contexte économique plus avancé et plus favorable. On retrouve cela à Singapour (Kuah *et al.*, dans ce numéro), ce qui induit à la fois une soumission collective de la société civile à l'autorité et une disposition à l'initiative individuelle et à l'entrepreneuriat (d'où la montée du travail indépendant à Taïwan), lesquels expliquent des attentes fortes à l'égard de l'État, dont on exige qu'il mette en place un contexte propice aux affaires et aux intérêts privés. On assiste par ailleurs à une montée des revendications de justice distributive à Taïwan, et en parallèle des revendications salariales en Chine et au Vietnam, même si en Chine, la grande majorité des conflits demeurent du ressort du non-respect des droits (Wang, Cooke, 2017). Est-ce le signe que la classe ouvrière et la classe moyenne émergente revendiquent leur dû dans un contexte d'intégration poussée des économies dans les chaînes de valeur mondiales ? Les contributions rassemblées dans ce numéro soulignent avant tout des conditions d'exploitation et de subordination des salariés, une condition ouvrière en deçà du travail décent, des conditions de travail pénibles et incertaines contre lesquelles les travailleurs peinent à lutter face à l'arbitraire des employeurs et les injustices sociales.

1. Se référer au *China Labour Bulletin* qui en estime le nombre à 280 millions de travailleurs : <http://www.clb.org.hk/content/migrant-workers-and-their-children>.

2. Confédération syndicale internationale, « Philippines : améliorer les conditions de travail dans les ZFE », 22 août 2012, <https://www.ituc-csi.org/philippines-ameliorer-les>.

**Travailleurs migrants
et travail informel**

Quelques contributions de ce numéro spécial interrogent les stratégies des acteurs sociaux dans des économies fortement dépendantes des travailleurs immigrés. Comme le suggère la contribution sur Singapour, la politique migratoire représente un enjeu croissant pour les acteurs sociaux dans le cadre de la stratégie de développement du « Singaporean Core », qui vise à renforcer un bassin d'emploi avant tout constitué de salariés hautement qualifiés : restreindre l'accès des travailleurs migrants au marché du travail semble conçu par les acteurs comme un moyen privilégié de contraindre les employeurs à investir dans le développement des compétences et l'innovation technologique. La contribution sur Taïwan fait également le constat d'un recours massif à la main-d'œuvre immigrée, notamment dans les industries à bas salaires. Or dans un contexte de marché du travail fortement segmenté comme à Singapour, les acteurs se préoccupent essentiellement de la concurrence que la main-d'œuvre étrangère exerce sur les emplois hautement qualifiés ; d'où le souci dans les deux pays de protéger les jeunes « talents » résidents (de la concurrence exercée par la main-d'œuvre qualifiée chinoise dans le cas de Taïwan notamment) et de leur réserver l'accès prioritaire aux « bons » emplois.

En Malaisie, les syndicats ont également été hostiles à l'égard des travailleurs immigrés, arguant que la présence de 6,5 millions de travailleurs étrangers dégradait les conditions d'emploi des 8,5 millions de travailleurs malaisiens occupant des emplois non qualifiés et décourageait l'investissement technologique. Les acteurs sociaux ont récemment commencé à changer d'attitude vis-à-vis des travailleurs migrants sous la pression internationale,

notamment du Bureau international du travail (BIT), en vertu des clauses sociales des accords de libre-échange ou d'accords bilatéraux. Des efforts législatifs ont été entrepris mais il n'est pas certain que le sort des migrants se soit amélioré. En effet, la priorité semble toujours de satisfaire les multinationales à la recherche d'une main-d'œuvre à faible coût. Par exemple, on estime qu'un tiers des travailleurs immigrés employés dans l'industrie électronique le sont dans des conditions d'exploitation extrême.

La situation thaïlandaise se distingue peu de la Malaisie, sauf par le fait que l'élite syndicale, elle aussi cooptée par les autorités, se montre indifférente à la condition ouvrière et aux droits des travailleurs résidents (Brown, dans ce numéro). Dans ce contexte, le sort des 3 millions de travailleurs immigrés n'est pas au cœur des préoccupations syndicales, sinon qu'ils sont accusés, comme en Malaisie, d'abaisser les standards d'emploi et de favoriser le *dumping* social.

Les conditions de travail des travailleurs immigrés sont encore plus dégradées lorsqu'ils occupent des emplois dans le secteur informel, lequel représente une part non négligeable du marché du travail dans l'ensemble de la région. On notera que le travail à domicile est également une part importante du secteur informel et qu'il donne lieu à une forte traite des femmes dans la région.

Mais même lorsqu'ils occupent un emploi dans le secteur formel, les travailleurs immigrés sont souvent, notamment lorsqu'ils sont dans une relation d'emploi triangulaire, exclus des accords collectifs lorsque ces derniers existent et sont effectivement appliqués. Les travailleurs immigrés sont considérés comme une source de main-d'œuvre bon marché et les autorités comme les syndicats ne semblent ni pressés ni avoir un grand

intérêt à défendre leur cause. Or là encore, il subsiste souvent un écart entre le droit et son application, les gouvernements rechignant à s'acquitter de leurs obligations internationales. Lorsque ces derniers interviennent, c'est sous la pression des institutions internationales comme le BIT ou, comme c'est le cas à Singapour, pour éviter l'irruption de foyers de contestation. La pression internationale, pour tenir compte du contexte, doit s'opérer sur le registre universel des droits de l'homme car, partout dans la région, c'est le critère économique qui prime. Interrogé par la BBC en 2010, Yeo Guat Kwang, alors directeur adjoint de la section du National Trades Union Congress (NTUC) en charge des travailleurs immigrés, énonçait ainsi qu'en ce qui concerne Singapour, les droits des travailleurs immigrés seront toujours subordonnés à l'intérêt national : « Nous ne considérons pas la question des travailleurs immigrés en termes de droits de l'homme, on la considère en termes de [nos] besoins » (Leggett, Le Queux, 2013).

La résurgence des conflits collectifs, la Chine et le Vietnam en miroir

La Chine et le Vietnam se prêtent plus particulièrement à l'examen comparatif, notamment en matière de conflits collectifs et en ce qu'ils interpellent les structures d'encadrement syndicales héritées du régime communiste (Cox ; Schweisshelm, Chi ; Bao, Murray, dans ce numéro). Dans les deux pays, les organisations patronales et syndicales n'ont en pratique pas d'influence sur les relations d'emploi au sein des entreprises. Celles-ci

sont avant tout façonnées par le rapport de force entre employeurs et salariés, ces derniers ayant un pouvoir de négociation faible. L'État a joué et continue de jouer un rôle prédominant à la fois pour maintenir l'hégémonie de l'idéologie socialiste, faciliter les conditions propres au développement industriel et garantir le maintien de son autorité. De ce fait, il n'y existe pas de dialogue social ni de partenaires sociaux comparables à ce que l'on peut observer en Europe par exemple, et les organisations syndicales ne sont pas une instance indépendante (de l'État) et représentative de l'intérêt des travailleurs.

L'idéal-type social-démocrate ne s'applique ainsi à aucun des deux contextes, même s'il est manifeste que les gouvernements ont entrepris de réformer la représentation collective en offrant davantage d'autonomie à l'acteur syndical. Toutefois, l'inertie organisationnelle du syndicalisme, son héritage idéologique et le fait que les autorités s'attachent avant tout à garantir la paix sociale au profit des intérêts des investisseurs internationaux se traduisent par un écart considérable entre les textes de lois, la rhétorique et les réalités du terrain. Sur les lieux de travail, les syndicats continuent à assumer leur rôle de soutien aux directions, leur fonction demeure largement inchangée de ce qu'elle était dans le cadre de l'économie communiste de planification centralisée. Dans le contexte particulier du Vietnam, la gestion des relations de travail vise principalement à se conformer aux exigences de la législation nationale sur le « plancher des droits ³ », reléguant la négociation collective à un rôle secondaire.

3. Il s'agit des provisions légales encadrant la représentation collective et les conditions générales de travail. Celles-ci couvrent tellement de thèmes qu'elles laissent une part congrue à la négociation collective. En conséquence, la législation détermine les conditions de travail : il suffit aux parties de s'assurer qu'elles s'acquittent de leurs obligations légales. En d'autres termes, le droit subjugue la négociation collective. Le problème est que ce « plancher » est souvent bien loin de refléter les conditions et aspirations réelles des travailleurs.

Alors que le droit de grève est légal au Vietnam, un flou législatif demeure en Chine où il n'est ni autorisé ni criminalisé (Chang, Cooke, 2015). En apparence, il semble que la centrale syndicale vietnamienne ait réussi à acquérir davantage d'autonomie vis-à-vis du Parti communiste qu'en Chine. Cependant, le droit de grève y est en pratique sévèrement limité par la législation et les grèves y sont très souvent qualifiées de « sauvages », surtout dans les secteurs dominés par les entreprises multinationales étrangères (Van Gramberg *et al.*, 2013). Bien qu'illégaux, ces mouvements sociaux permettent néanmoins d'attirer l'attention des directions patronales et syndicales et d'aboutir efficacement à des solutions rapides aux revendications des travailleurs. Alors que la représentation directe ou informelle des travailleurs n'a aucun statut légal, le militantisme de terrain joue un rôle important dans l'agenda des réformes industrielles et parvient effectivement à obtenir des entreprises une amélioration des conditions de travail (Chi, van den Broek, 2013). L'émergence de forces alternatives n'est pas sans soulever des défis organisationnels et stratégiques pour les organisations syndicales à la fois en Chine et au Vietnam.

L'analyse permet ainsi de soutenir la thèse d'une convergence entre la Chine et le Vietnam en matière de relations professionnelles, non seulement au regard de leur héritage commun de confucianisme et de socialisme, mais aussi du fait de l'influence internationale. De fait, il y a une pression constante des organisations syndicales internationales et du BIT qui insistent sur la nécessaire mise en conformité des conditions d'emploi et de travail avec les standards internationaux. Les pratiques de gestion du personnel des entreprises multinationales jouent également un rôle non négligeable de cadre

de référence pour une mise à niveau des pratiques nationales, notamment dans le cadre de *joint-ventures* (Cox, dans ce numéro).

Conclusion : développement et démocratie industrielle

La trajectoire et le degré du développement industriel sont des déterminants essentiels des relations professionnelles en Asie du Sud-Est, comme le souligne Chris Leggett (1999). Son analyse montre en particulier le rôle primordial et dominant de l'État et de la priorité donnée au développement économique, et donc *ipso facto* au capital. Il souligne aussi l'importance de la nature de l'emploi, prenant acte de la grande variété, fragmentation des formes d'emploi et d'employeurs : des formes mixtes de travail indépendant et de travail informel, du *business* familial aux entreprises multinationales (et donc de la difficulté, elle aussi classique, d'agrèger les intérêts collectifs). Plus de 15 ans après, Michele Ford et Michael Gillan (2016) parviennent au même constat : l'État est déterminant dans son rôle de « pacification » des relations professionnelles et son action d'abord motivée par une logique « d'accumulation ». Les contributions rassemblées dans ce numéro spécial viennent également valider ce constat. Néanmoins, comme le remarquent également Ford et Gillan, le contexte et le cadre dans lesquels évoluent les acteurs n'est pas figé. Il existe des interstices, des espaces pour l'action collective et revendicative de la société civile, et en particulier les organisations non gouvernementales (ONG). L'examen de la Chine et du Vietnam suggère en effet que l'industrialisation rapide n'intervient pas sans contestation sociale.

Les pressions et les solidarités internationales sous des formes plurielles – institutions internationales, syndicats, ONG, etc. – sont indispensables à l'émergence d'une véritable démocratie industrielle en Asie du Sud-Est. Les contraintes émanant des clauses sociales contenues dans les accords d'échanges commerciaux ont d'ailleurs entraîné des effets positifs sur les conditions de travail et d'emploi des travailleurs au Vietnam et en Malaisie. Cela n'est pas nouveau : la pression internationale a accompagné le processus de démocratisation de l'Indonésie dans les années 1990 (Leggett, 1999:303), et des programmes du BIT appuient aujourd'hui le gouvernement dans ses initiatives pour réduire le travail informel (Allen, Burgess, 2016). Comme le soulève l'appel à contribution de Fang Lee Cooke et Dong-One Kim (2016) à propos de l'avenir du travail décent en Asie, c'est bien la question de la mise en œuvre réelle et effective des engagements internationaux en matière de droits des travailleurs et de standards de travail qui doit continuer à attirer l'attention.

Dans un essai récent, Richard Hyman (2015) nous rappelle que la démocratisation est une lutte de longue haleine. Les observations recueillies ici dans ce numéro indiquent qu'en dépit des ambiguïtés ou de l'adversité des institutions, le militantisme en Orient comme en Occident est essentiel à la démocratisation, et vice-versa.

Sources :

Allen E., Burgess J. (2016), « Using Targeted Job Programmes to Support Local Communities: The Case of Indonesia », in Rola-Rubzen M.-F., Burgess J. (eds.), *Human Development and Capacity Building – Asia Pacific Trends, Challenges and Prospects for the Future*, New York, Routledge, p. 117-139.

Bao X., Murray G. (2016), « Chine : évolutions récentes des conflits collectifs du travail dans les entreprises en Chine », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 116-134.

Brown A. (2016), « Thaïlande : un contexte institutionnel et politique défavorable au mouvement syndical », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 21-33.

Caraway T.L., Ford M. (2016), « Indonésie : vers un affaiblissement du pouvoir syndical dans la fixation du salaire minimum ? », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 13-20.

Chang K., Cooke F.L. (2015), « Legislating the Right to Strike in China: Historical Development and Prospects », *Journal of Industrial Relations*, vol. 57, n° 3, p. 440-455, <https://doi.org/10.1177/0022185615573009>.

Chi D.Q., van den Broek D. (2013), « Wildcat Strikes: A Catalyst for Union Reform in Vietnam? », *Journal of Industrial Relations*, vol. 55, n° 5, p. 783-799, <https://doi.org/10.1177/0022185613491685>.

Cooke F.L., Kim D.-O. (2016), « The Future of Decent Work in Asia: Regulatory Intervention, Institutional Innovation, and New IR Practices », Call for Papers from the ILERA Asian Regional Congress, Development Workshop, Beijing, China, November, <https://globaledge.msu.edu/academy/announcements/call-for-papers/55242>.

Cox A. (2016), « Vietnam : la montée en puissance des représentants non officiels des travailleurs dans les entreprises multinationales de confection et de textile », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 104-115.

Crinis V. (2016), « Malaisie : les défis du mouvement syndical face aux travailleurs migrants », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 75-88.

Deyo F.C. (1981), *Dependent Development and Industrial Order: An Asian Case Study*, New York, Praeger.

REGARDS CROISÉS SUR LES RELATIONS PROFESSIONNELLES

- Deyo F. C. (1989), *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*, Berkeley, University of California Press.
- Ford M., Gillan M. (2016), « Employment Relations and the State in Southeast Asia », *Journal of Industrial Relations*, vol. 58, n° 2, p. 167-182, <https://doi.org/10.1177/0022185615617957>.
- Hyman R. (2016), « The Very Idea of Democracy at Work », *Transfer*, vol. 22, n° 1, p. 11-24, <https://doi.org/10.1177/1024258915619283>.
- Kuah A.T.H., Hassan S., Le Queux S. (2016), « Singapour : l'ultra-corporatisme au service du "Singaporean Core" », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 60-74.
- Leggett C. (1999), « Hong Kong in Context: Employment Relations in East Asia », in Fosh P., Chan A., Chow W.W.S., Snape E., Westwood R. (eds.), *Hong Kong Management and Labour: Change and Continuity*, London, Routledge, p. 289-308.
- Leggett C., Le Queux S. (2013), « Singapour : grève sauvage des travailleurs chinois : signe précurseur des limites de l'exclusion sociale ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 142, p. 36-45.
- Pan S. (2016), « Taiwan : vers un changement de paradigme de développement ? », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 48-59.
- Pun N. (2005), *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace*, Durham, Duke University Press.
- Schweissshelm E., Chi D.Q. (2016), « Vietnam : des syndicats en transition : la Confédération générale du travail face aux mutations économiques et politiques », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 89-103.
- Serrano M.R. (2016), « Philippines : stratégies syndicales face à la montée de l'emploi non standard », n° spécial, « Regards croisés sur les relations professionnelles en Asie du Sud-Est », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 156, décembre, p. 34-47.
- Van Gramberg B., Teicher J., Nguyen T. (2013), « Industrial Disputes in Vietnam: The Tale of the Wildcat », *Asia Pacific Journal of Human Resources*, vol. 51, n° 2, p. 248-268, <https://doi.org/10.1111/j.1744-7941.2012.00062.x>.
- Wang T., Cooke F.L. (2017), « Striking the Balance in Industrial Relations in China? An Analysis of Court Decisions of 897 Strike Cases (2008-2015) », *Journal of Industrial Relations*, vol. 59, n° 1, p. 22-43, <https://doi.org/10.1177/0022185616658496>.

Indonésie

Vers un affaiblissement du pouvoir syndical dans la fixation du salaire minimum ?

Teri L. CARAWAY et Michele FORD*

En Indonésie, depuis la chute du Président Suharto en 1998, les organisations syndicales tiennent une place de plus en plus importante sur la scène politique locale et nationale. Après avoir mené un long combat pour être présents sur le lieu de travail, c'est aujourd'hui essentiellement à l'extérieur des entreprises que les syndicats déploient des stratégies afin de consolider leur position dans cette nouvelle démocratie. La contestation des politiques publiques menées par le gouvernement est l'une de leurs priorités au niveau national : les syndicats ont contrecarré les projets de révision du droit du travail, obtenu le report de l'augmentation du prix de l'essence, réussi à faire voter une loi sur la sécurité sociale pour tous, présenté des candidats pour des mandats politiques et joué un rôle croissant dans le soutien apporté aux candidats à l'échelle locale et nationale. Ils ont par ailleurs convaincu les autorités de certains districts de la nécessité d'adopter une législation imposant aux employeurs de déduire les cotisations syndicales des

salaires et de mettre un local à la disposition des syndicalistes.

Mais c'est sur la négociation annuelle du salaire minimum que les organisations syndicales ont concentré leurs efforts pour affirmer leur pouvoir, que le gouvernement, sous pression des employeurs, a affaibli en 2015. Nous montrerons plus loin que l'approche syndicale de la négociation annuelle du salaire minimum était très politisée, tout comme la réaction des employeurs aux victoires remportées par les syndicats. En 2011, après plusieurs années de hausses à peine supérieures au taux d'inflation, les syndicats ont obtenu d'importantes augmentations de la rémunération minimale des travailleurs dans les zones industrielles du pays. Un pic a été atteint en 2013, lorsque le salaire minimum dans les principales zones industrielles a été relevé d'environ 45 % en moyenne. Dans les districts à forte densité syndicale, les Local Wage Councils¹ ont largement contribué à ces victoires syndicales. En effet, ces institutions permettaient aux travailleurs d'influer sur une politique les concernant directement.

* Professeure à l'Université du Minnesota ; professeure à l'Université de Sydney.

1. Organismes tripartites composés de représentants des employeurs, des travailleurs et des autorités locales (voir *infra*).

Vu l'importance de cette politique pour leurs membres, les syndicats ont commencé à se doter de moyens d'action plus sophistiqués pour s'appuyer pleinement sur ces institutions.

Un salaire minimum en forte augmentation, mais dont est exclue une grande partie de la main-d'œuvre

L'Indonésie est la première puissance économique d'Asie du Sud-Est : elle représente environ 40 % du produit intérieur brut de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (Association of Southeast Asian Nations, Asean) (World Bank, 2015). Son économie repose sur plusieurs secteurs et filières : pétrole et gaz naturel, textile, habillement et chaussures, mines, ciment, engrais chimiques, bois contreplaqué, caoutchouc, agro-alimentaire et tourisme. En 2015, sur

quelque 120 millions de travailleurs, plus d'un tiers étaient employés dans l'agriculture, à peine 13 % dans l'industrie manufacturière et près de 40 % dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, les services communautaires, le secteur social et les services aux particuliers (tableau 1).

D'après les estimations du Bureau international du travail (BIT), la moitié environ de la main-d'œuvre occupait un emploi formel en février 2015, contre 41 % en août 2010 (ILO, 2015). L'emploi informel est ainsi fortement répandu, notamment dans l'agriculture, la foresterie, la chasse et la pêche, mais aussi dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, le bâtiment et les transports, le stockage et les communications (Ford, Nurchayati, 2017).

Dans un contexte où les négociations d'entreprise sont rares et peu effectives,

Tableau 1. Répartition de l'emploi par secteur et par sexe en 2015

Secteur	Hommes		Femmes		Total
	En nombre	En %	En nombre	En %	
Agriculture, foresterie, chasse et pêche	24 270 246	60,5	15 852 570	39,5	40 122 816
Mines et carrières	1 285 554	90,5	135 363	9,5	1 420 917
Industrie manufacturière	9 622 114	58,7	6 760 642	41,3	16 382 756
Électricité, gaz et eau	270 275	86,7	41 559	13,3	311 834
Bâtiment	7 535 703	97,7	178 681	2,3	7 714 384
Commerce, hôtellerie et restauration	12 758 433	47,9	13 888 735	52,1	26 647 168
Transport, stockage et communications	4 840 225	93,2	351 956	6,8	5 192 181
Finance, assurance, immobilier, services aux entreprises	2 582 800	70,9	1 061 081	29,1	3 643 881
Services communautaires, secteur social et services aux particuliers	10 259 413	52,9	9 151 471	47,1	19 410 884
Total	73 424 763	60,8	47 422 058	39,2	120 846 821

Source : BPS (2016).

la fixation d'un salaire minimum revêt une importance toute particulière (Caraway *et al.*, 2015)².

Dans la plupart des régions du pays, y compris dans les grandes zones industrielles, le salaire minimum est longtemps resté inférieur au niveau de vie décent défini par les organismes tripartites.

Cependant, en 2010, les syndicats des zones industrielles ont commencé à exiger un salaire minimum correspondant au moins au niveau de vie décent. Il leur a fallu à peine deux ans pour faire aboutir cette revendication dans tout le pays, et pour contraindre les autorités locales à relever le salaire minimum au-delà du seuil de référence. À Java, l'île la plus peuplée de l'archipel, les hausses de salaire ont été supérieures à 20 % en 2013, et elles ont même atteint 45 % dans les principales zones industrielles (Caraway *et al.*, 2015)³.

**Les syndicats indonésiens,
un pouvoir limité malgré
des avancées législatives**

Les revendications portant sur la hausse du salaire minimum ont été exprimées à un moment où le mouvement syndical regagnait en vigueur après plusieurs décennies de répression. L'« Ordre nouveau » de Suharto (1967-1998) avait en effet contraint des syndicats jusqu'alors indépendants à fusionner pour former une structure syndicale unique, sous le contrôle de l'État (Hadiz, 1997). Pendant

cette période, la présence de représentants de ce syndicat officiel a été autorisée, et même encouragée, dans les entreprises formelles, mais les délégués ne disposaient d'aucun pouvoir de négociation. À l'échelle nationale et provinciale, ils siégeaient au sein de nombreux comités tripartites sans disposer de réelle capacité d'influence.

La chute du régime de Suharto en 1998 a marqué le début d'une transformation des relations de travail, et tout particulièrement du mouvement syndical. En vertu de la loi n° 21/2000 sur les organisations syndicales qui fournit les bases légales du développement et du fonctionnement des syndicats indépendants, il suffit désormais de dix salariés pour former un syndicat, et une même entreprise peut compter plusieurs syndicats. En outre, cette loi autorise différentes fédérations et confédérations (centrales) syndicales, ainsi que l'affiliation des syndicats d'entreprise à une fédération ou à une confédération syndicale régionale ou nationale. Cette loi a permis l'éclosion de milliers de syndicats en Indonésie, parmi lesquels de nombreux syndicats d'entreprise, qui, aujourd'hui encore, forment l'un des piliers du mouvement syndical. Nombre d'entre eux sont membres d'une fédération nationale, laquelle peut elle-même faire partie d'une centrale syndicale (encadré).

Au niveau de l'entreprise, les consultations et négociations collectives se déroulent entre l'employeur et les syndicats, tandis qu'au niveau local et national, la fédération des employeurs, les

2. Étant donné que seuls les salariés de l'économie formelle relèvent de la loi n° 13/2003 sur la main-d'œuvre, beaucoup d'Indonésiens ne perçoivent pas le salaire minimum. Mais cela est également le cas d'un grand nombre de salariés occupant un emploi non qualifié dans le secteur formel, car nombreuses sont les entreprises qui ne respectent pas la législation sur le salaire minimum. Et même lorsque l'employeur s'y conforme, le niveau de salaire ne permet pas aux travailleurs sans qualifications de subvenir à leurs besoins.

3. Dans la capitale, Jakarta, le salaire minimum mensuel était de 2 700 000 roupies indonésiennes (soit environ 205,74 dollars ou 188,68 euros) en 2015.

Encadré

Les centrales syndicales indonésiennes

Les trois plus grandes centrales syndicales sont la *Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI)*, la *Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (KSBSI)* et la *Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI)*. La KSPSI est la confédération historique (et l'unique autorisée) de l'ère Suharto. Même si certaines de ses sections syndicales restent très actives dans les entreprises, cette centrale – qui a subi plusieurs scissions internes ces dernières années – et ses fédérations membres ont peu de pouvoir (Caraway, 2008). De son côté, la KSBSI est une émanation du syndicat d'opposition qui existait à l'époque de Suharto, mais son influence a faibli ces dernières années. La centrale la plus récente, la KSPI, a été créée peu après la fin du régime de Suharto par des réformistes, avec le soutien de la Confédération syndicale internationale (CSI). Elle rassemble la plupart des membres des Fédérations syndicales internationales (FSI). Aucune de ces trois grandes centrales n'a de liens institutionnalisés avec un parti, mais toutes, à un moment donné, en ont soutenu un.

organisations syndicales et les pouvoirs publics se réunissent dans des structures tripartites (Ford, Sirait, 2016). Cependant, en réalité, l'importance officiellement accordée aux relations d'emploi sur le lieu de travail n'a que peu de poids face aux réticences des employeurs et à la faiblesse des structures syndicales au sein des entreprises. En vertu de la loi n° 13/2003, les syndicats ont en principe la garantie de participer aux négociations collectives si leurs membres représentent plus de 50 % des salariés ou s'ils sont soutenus par plus de 50 % des effectifs de l'entreprise. Or, en 2009, malgré une nette augmentation de leur nombre depuis la chute du régime de Suharto, les accords collectifs couvraient à peine 14 % des salariés, et seulement 4 % de l'ensemble de la population en emploi (Hayter, Stoevska, 2011). De surcroît, lorsque des accords sont conclus, leur contenu se limite à se conformer aux dispositions prévues par la législation nationale. Certains comportent même des clauses incompatibles avec la

loi. En 2009, sur les 658 entreprises syndiquées qui ont fait l'objet d'une étude commandée par le Solidarity Center, seulement 61 % avaient conclu un accord collectif. Parmi celles-ci, 42 % se contentaient de reprendre les dispositions du droit du travail et 5 % ne respectaient pas la législation (Solidarity Center, 2010).

Les syndicats sont encore totalement absents dans beaucoup d'usines et autres établissements. Selon les statistiques officielles, 3 414 455 travailleurs étaient syndiqués en 2005, un chiffre qui n'inclut toutefois pas les membres du vaste syndicat des enseignants (Ministry of Manpower, 2013). Une nouvelle comptabilisation a eu lieu en 2015, mais le ministère du Travail lui-même a mis en doute le résultat obtenu (1 678 364 syndiqués) et estimé à au moins 2,5 millions le nombre de travailleurs syndiqués (Hukumonline, 2015). Si l'on se fonde sur cette dernière estimation, le taux de syndicalisation avoisine 15 % dans l'industrie, et il est légèrement supérieur à 2 % pour l'ensemble de la population en

emploi. On constate toutefois une forte concentration géographique des syndicats : exception faite de certains secteurs, comme les mines et la foresterie, la plupart des syndiqués travaillent dans quelques pôles industriels, dont les plus importants sont situés à proximité de la capitale, Jakarta, autour de la ville de Surabaya (dans l'est de l'île de Java) et dans les villes industrielles de Medan et de Batam (île de Sumatra). C'est dans ces grands centres industriels que les syndicats ont réussi, grâce à leur influence politique, à obtenir un relèvement du salaire minimum.

La détermination du salaire minimum, un processus politique

Étant donnée la faible effectivité des négociations collectives d'entreprise, c'est principalement en influant sur le mécanisme de fixation du salaire minimum que les syndicats ont pu obtenir des hausses de salaires pour leurs membres. Durant l'« Ordre nouveau », le salaire minimum était déterminé au niveau central et dans les provinces par des organismes tripartites qui dépendaient de l'État. À partir de 2001, soit trois ans après la chute du régime de Suharto, un processus de décentralisation a été engagé et la gestion des relations professionnelles a été scindée entre le ministère du Travail et des Transmigrations, chargé d'élaborer le cadre juridique et politique, ainsi que d'exercer un contrôle au niveau national, et les bureaux d'emploi locaux, qui dialoguent directement avec les employeurs et les syndicats.

Le nouveau système a conservé le mécanisme de base pour la négociation du salaire minimum. Le salaire minimum restait fixé par les autorités des provinces faiblement peuplées et, dans les

autres provinces, cette tâche a été confiée à l'administration locale, un changement considérable en matière de politique de fixation du salaire minimum. Chaque année, dans plus de 100 municipalités et districts, des comités locaux composés de représentants des syndicats, des employeurs et des pouvoirs publics faisaient des recommandations aux maires et aux chefs de district. Afin de déterminer le niveau de vie décent qui servait de base aux négociations, ils recueillaient au niveau local des informations sur le coût de la vie.

Lors des négociations, chaque partie siégeant au sein du comité tripartite local présentait une proposition pour le niveau du salaire minimum de l'année suivante, souvent exprimé en pourcentage du niveau de vie décent. Les syndicats proposaient, bien sûr, beaucoup plus que les employeurs, et c'était les gouverneurs de provinces qui tranchaient. Après avoir examiné les préconisations du comité tripartite, les maires et les chefs de district soumettaient les leurs aux gouverneurs des provinces, en général entre la mi-octobre et la mi-novembre.

En théorie, ce processus était, pour une large part, technocratique, en raison de la faible marge d'action des représentants des fédérations d'employeurs et des syndicalistes. Une forme de *pattern bargaining* (négociation type) est toutefois apparue dans plusieurs grandes zones industrielles, car les syndicats ont su saisir des opportunités au niveau des structures politiques locales, pour négocier d'importants relèvements du salaire minimum régional, et ainsi amener des responsables locaux à négocier à leurs côtés.

Disposant de moyens financiers nettement inférieurs à ceux des employeurs, les syndicats ont surtout usé de pressions politiques plus directes sur les chefs de district, *via* notamment la mobilisation

de leurs membres à des moments stratégiques du processus de négociation ou encore lors des élections locales, pour obtenir de plus fortes hausses du salaire minimum. À partir de 2005, année de l'introduction du suffrage direct, les organisations syndicales ont vu leur pouvoir d'influence politique accru. En effet, avant la mi-2005, les chefs de district et les maires étaient élus indirectement par l'assemblée législative locale, multipliant ainsi les marchandages entre les partis représentés et empêchant les syndicats d'influencer le choix des candidats potentiels. Désormais, les candidats sont désignés à l'avance et doivent faire campagne directement auprès des électeurs. Deux ans plus tard, en 2007, la Cour constitutionnelle a autorisé les candidatures indépendantes, réduisant la capacité des partis à influencer le processus électoral et intensifiant la concurrence politique. Ce contexte a largement encouragé les candidats à cibler la classe ouvrière, fortement représentée par les syndicats ; la promesse d'une généreuse augmentation du salaire minimum étant, bien sûr, un bon moyen de séduire l'électorat ouvrier.

C'est dans ce contexte que les syndicats des zones industrielles ont mené l'offensive finale pour que le salaire minimum soit porté au niveau de vie décent. Lors du cycle de négociations 2011-2012, un grand nombre de travailleurs employés dans les zones industrielles situées autour de la capitale et sur l'île de Batam ont participé à un vaste mouvement social. Ils se sont mis en grève et ont bloqué les principaux péages autoroutiers dans l'agglomération de Jakarta (Caraway, Ford, 2014). Ces troubles ont pris une telle ampleur que l'État central

a fini par céder aux revendications exprimées : il s'agit là d'une victoire incontestable. Les autorités ont également pris des mesures pour éviter de nouveaux mouvements sociaux lors du cycle de négociations suivant. Le Président indonésien, Susilo Bambang Yudhoyono (Parti démocrate), a annoncé que la période des bas salaires était révolue, et le ministre du Travail et des Transmigrations s'est déclaré favorable à d'importantes hausses des salaires. En 2013, grâce à ce soutien des autorités nationales, les travailleurs des zones industrielles ont pu bénéficier d'une augmentation record du salaire minimum sans avoir à se mobiliser comme l'année précédente.

Vers une dépolitisation du processus de détermination du salaire minimum

Devant les victoires remportées par les syndicats, les employeurs ont tenté de convaincre le Président de redéfinir les règles de calcul du salaire minimum. Fin 2013, Susilo Bambang Yudhoyono a finalement pris le décret n° 09/2013 demandant aux autorités locales de prendre en compte les taux de croissance économique et de productivité et de distinguer les secteurs intensifs en main-d'œuvre des autres pour fixer le salaire minimum⁴. Cependant, l'application de ce décret n'étant pas obligatoire, les autorités locales ont continué de relever fortement le salaire minimum réel lors des moments clés de la vie politique locale.

Les employeurs mécontents ont alors fait pression sur le nouveau Président du pays, Joko Widodo (surnommé Jokowi, Parti démocrate indonésien de lutte), élu

4. La loi n° 13/2013 autorise que les salaires négociés par secteur soient fixés à un niveau supérieur au salaire minimum. Cependant elle n'implique pas que le salaire minimum puisse être plus bas dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre.

en 2014, pour exiger des changements radicaux. Ces pressions ont abouti au vote de la loi n° 78/2015 sur la détermination des salaires, qui, à l'instar de la loi n° 13/2003 sur la main-d'œuvre, reconnaît que le salaire minimum est essentiel pour procurer un niveau de vie décent à tous les travailleurs. Néanmoins, les augmentations de salaires sont désormais calculées selon une nouvelle formule définie, sans consultation des syndicats, au niveau central, dans laquelle le taux d'accroissement du salaire minimum correspond à la somme de la hausse du PIB et de l'inflation.

Sans surprise, les employeurs ont accueilli avec enthousiasme cette loi, qui selon eux permet de dépolitiser les négociations et ainsi d'affaiblir le pouvoir d'influence des syndicats. De leur côté, les syndicats dénoncent le démantèlement des Local Wage Councils et le plafonnement des hausses annuelles de salaires (et donc du niveau de vie décent), qui creuse les écarts entre les zones industrielles et les autres. Des recours ont récemment été déposés devant les tribunaux, demandant au gouvernement, par l'intermédiaire de la Commission parlementaire des affaires sociales, d'abroger ce texte et d'adopter une nouvelle loi pour redonner aux Local Wage Councils la possibilité de négocier des augmentations du salaire minimum.

Conclusion : vers une érosion structurelle du pouvoir syndical ?

Même si, par rapport au système précédent, le nouveau mécanisme pourrait permettre d'accroître la rémunération des travailleurs dans les districts à faible implantation syndicale, il empêche les syndicats d'utiliser leur capacité de mobilisation pour faire pression sur les autorités

locales en vue d'obtenir des hausses de salaires substantielles dans les grandes zones industrielles où ils sont en position de force. Les négociations annuelles sur les salaires *minima* qui étaient jusque-là au centre de l'action syndicale locale ont aussi encouragé la coopération intersyndicale et permis d'expérimenter différentes tactiques de mobilisation.

La nouvelle loi pourrait avoir un impact sur le niveau du salaire minimum, mais également des effets dévastateurs sur les syndicats en les privant de leur capacité à mobiliser durablement, laquelle a joué un rôle crucial dans les victoires locales et nationales qu'ils ont remportées ces dernières années. Cette capacité étant leur principale arme, sa limitation a non seulement des répercussions sur l'action syndicale à l'échelon local, mais aussi sur le pouvoir syndical dans l'industrie et sur la scène politique au plan national.

Sources :

BPS (2016), « Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas yang Bekerja Selama Seminggu yang lalu Menurut Lapangan Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin (Orang) », 2015, <http://www.bps.go.id>.

Caraway T. (2008), « Explaining the Dominance of Legacy Unions in New Democracies: Comparative Insights from Indonesia », *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 10, p. 1371-1397.

Caraway T., Ford M. (2014), « Labor and Politics under Oligarchy », in Ford M., Pepinsky T. (eds.), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power and Contemporary Indonesian Politics*, Ithaca, Cornell Southeast Asia Program, p. 139-155.

Caraway T., Ford M., Nguyen O. (2015), « Maxing Out the Minimum Wage in Indonesia », Paper prepared for a seminar of the Institute for Work and Employment Research (IWER), MIT, September 29.

Ford M., Nurchayati (2017), « Indonesia: Middle-class Complicity and State Failure to Provide Care », in Baird M., Ford M., Hill E. (eds.), *Women, Work and Care in the*

INDONÉSIE

Asia-Pacific. Abingdon/New York/Routledge, p. 71-86.

Ford M., Sirait G.M. (2016), « The State, Democratic Transition and Employment Relations in Indonesia », *Journal of Industrial Relations*, vol. 58, n° 2, p. 229-242.

Hadiz V. (1997), *Workers and the State in New Order Indonesia*, London/New York/Routledge.

Hayter S., Stoevska V. (2011), « Social Dialogue Indicators: International Statistical Inquiry 2008-09 », *Technical Brief*, ILO, Geneva, November.

Hukumonline (2015), « Inilah Data Serikat Pekerja di Indonesia », 29 Juli, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55b8691e26785/inilah-data-serikat-pekerja-di-indonesia>.

ILO (2015), « Labour and Social Trends in Indonesia 2014-2015: Strengthening Competitiveness and Productivity through Decent Work », ILO, Jakarta, July 9.

Ministry of Manpower (2013), *Organisasi Pekerja/Buruh di Indonesia*.

Solidarity Center (2010), *Core Labour Rights in Indonesia 2010: A Survey of Violations in the Formal Sector*, Solidarity Center, Jakarta, December 4.

World Bank (2015), « Indonesia », <http://www.worldbank.org/en/country/indonesia>.

Thaïlande

Un contexte institutionnel et politique défavorable au mouvement syndical

*Andrew BROWN**

Au cours des 40 dernières années, la Thaïlande a peu à peu adhéré au néolibéralisme, ce qui a entraîné de nombreuses difficultés pour les travailleurs : faiblesse et stagnation des salaires réels, manque d'emplois décents et stables, normes de sécurité et de santé au travail insuffisantes, montée de la précarité, privatisations d'entreprises, inégalités persistantes, sans compter tous les problèmes auxquels sont confrontés les nombreux travailleurs immigrés¹. Depuis fort longtemps, les travailleurs sont exclus des institutions politiques ainsi que du système de relations professionnelles à travers lesquels ils sont supposés défendre, formellement tout du moins, leurs intérêts. Cette marginalisation s'est encore accentuée avec le coup d'État de mai 2014. Le gouvernement dominé par les militaires, qui dirige le pays depuis presque trois ans, soutenu par l'ensemble des forces sociales dont il défend les intérêts, a entrepris de remodeler la société et la politique thaïlandaise, en prenant un

virage autoritaire qui engendre de nouvelles difficultés pour la population.

En se concentrant sur les entraves auxquelles se heurtent les organisations syndicales, cet article vise à mettre en évidence certains des principaux problèmes rencontrés par les travailleurs. Il sera tout d'abord question du contexte économique et des relations d'emploi dans le pays et, en particulier, de la marginalisation des organisations syndicales sur le plan politique et professionnel. Il s'agira ensuite de décrire les réactions des travailleurs à cette marginalisation. Enfin, nous nous intéresserons aux conséquences du coup d'État de 2014 sur le mouvement syndical et l'ensemble des travailleurs.

Une forte dépendance du syndicalisme au contexte politique, économique et social

Depuis les années 1920, les mécanismes institutionnels de représentation syndicale et politique des travailleurs

* Université de Nouvelle-Angleterre.

1. Ce court texte développe, reprend et actualise des développements présentés dans Brown et Sakdina (2012) et Brown (2016).

thaïlandais font l'objet de débats. Il a néanmoins fallu attendre le milieu des années 1970 pour que la Thaïlande entreprenne de formaliser la cadre d'intervention du mouvement syndical. Pour comprendre cette décision, il est nécessaire de la replacer dans un contexte plus large, étroitement lié aux intérêts géostratégiques des États-Unis en Asie du Sud-Est dans le cadre de la guerre froide. Le pays a alors connu une période d'expansion économique, sur fond de montée des conflits sociaux, d'affaiblissement du pouvoir militaire et d'émergence de nouvelles forces sociales déterminées à faire advenir un système politique structuré autour d'un Parlement et reposant sur des élections démocratiques (Brown, 2004). De fait, le mouvement syndical qui a commencé à s'affirmer à la fin des années 1960 et jusqu'au milieu des années 1970 reposait sur une classe ouvrière urbaine, elle-même produit d'une politique d'industrialisation par substitution aux importations adoptée par la Thaïlande vers 1960. Cette politique a contribué au développement d'une main-d'œuvre industrielle relativement homogène sur le plan ethnique : une part importante des travailleurs venait des régions rurales du Nord et du Nord-Est et avait trouvé des emplois à plein temps plus ou moins stables dans des entreprises publiques ou privées situées dans les principales banlieues industrielles de Bangkok. De nouvelles institutions destinées à réguler les conditions de travail

dans ces entreprises ont été mises en place afin de répondre aux attentes de cette nouvelle catégorie de population.

Un système de relations professionnelles institutionnalisées dans les années 1970, puis affaibli à partir des années 1980

La loi sur les relations professionnelles (Labour Relations Act, LRA) adoptée en 1975 a accordé la possibilité à tous les employés des entreprises publiques, ainsi qu'aux ouvriers des grandes manufactures privées concentrées à Bangkok et aux alentours, de se regrouper pour organiser la défense de leurs intérêts. Celle-ci, conformément à la loi, doit passer par des syndicats (*sahaphapraengnan*), des fédérations du travail (*sahaphanraengnan*) et des centrales syndicales (*ongkanlucang*) dans un système tripartite de relations professionnelles qui est censé placer les travailleurs, les employeurs et les pouvoirs publics sur un pied d'égalité dans la résolution des conflits du travail². Cette structure institutionnelle visait explicitement à promouvoir un syndicalisme d'entreprise (*bread-and-butter*) se pré-occupant essentiellement des questions salariales et de la qualité de vie au travail. Le développement d'un système électoral et politique pluraliste devait en contrepartie permettre de mieux répondre à l'ensemble des revendications politiques et sociales des ouvriers. Cet espace politique officiel dévolu aux organisations syndicales était par ailleurs complété

2. La loi de 1975 sur les relations professionnelles définit les objectifs de ces trois types d'organisations syndicales : un syndicat doit défendre les intérêts des travailleurs en protégeant leurs conditions de travail et en favorisant de meilleures relations avec l'employeur, ainsi qu'entre les travailleurs. Deux syndicats ou plus (représentant des employés travaillant dans un même domaine ou secteur) peuvent demander à former une fédération du travail dont l'objectif est de promouvoir une meilleure collaboration entre syndicats, ainsi que de défendre les intérêts des syndicats et des travailleurs. Un minimum de 15 syndicats ou fédérations peut former une centrale syndicale ayant pour principe de promouvoir l'éducation et d'améliorer l'ensemble des relations professionnelles.

par un contrat social ³ reposant sur trois éléments : un mécanisme de salaire minimum, un dispositif d'indemnisation limitée en cas d'arrêt maladie ou d'accident, et la promesse d'une croissance stimulée par la dynamique entrepreneuriale dont bénéficieront, *in fine*, les travailleurs, grâce à l'effet de « ruissellement » (*i.e.* redistribution verticale des revenus).

Depuis la fin des années 1970, ce cadre institutionnel de défense des intérêts des travailleurs et le contrat social qui en découle, ainsi que le système parlementaire, n'ont presque jamais été modifiés, si l'on exclut quelques élargissements et modifications notables ⁴. Toutefois, le fait qu'on ait permis aux travailleurs de s'organiser et d'exprimer leurs revendications dans un espace politique formalisé ne s'est pas accompagné d'une plus grande prise en compte de leurs intérêts, que ce soit dans les négociations au niveau des établissements ou dans le système politique et électoral en général. Au contraire, en Thaïlande comme dans une grande partie des pays d'Asie du Sud-Est, on a pu observer, ces 30 dernières années, un affaiblissement et une fragmentation du mouvement syndical.

Les problèmes auxquels les travailleurs thaïlandais se heurtent pour constituer et maintenir un syndicalisme efficace découlent en partie du contexte politique et de la nature du développement capitaliste. L'espace pour l'action syndicale s'est structuré avant que la Thaïlande, alors en pleine expansion économique,

n'adopte un modèle néolibéral, lequel a transformé la structure productive de la société. Si l'agriculture est restée un secteur important, qui continue d'employer la majorité de la population active, l'industrie et les services dominent désormais l'économie du pays depuis le passage, au début des années 1980, d'une politique d'industrialisation par substitution aux importations à une stratégie d'industrialisation orientée vers l'exportation. L'intégration aux structures de la production et du commerce mondial et la nécessité de conserver une main-d'œuvre bon marché pour soutenir l'accumulation de capital n'ont pas été sans conséquences sur l'organisation collective des travailleurs. La relation salariale a acquis une importance considérable pour le maintien des moyens de subsistance dans les zones rurales et urbaines. L'industrialisation rapide a en outre abouti à la création d'une catégorie sociale ayant des aspirations et des expériences communes, qui s'est concentrée dans le bassin industriel de Bangkok et dans cinq des principales régions voisines. Par ailleurs, les difficultés liées aux conditions dans lesquelles le salariat est devenu primordial pour le maintien des moyens de subsistance, le caractère spécifique de l'industrialisation (en particulier la prédominance de l'industrie légère et des petites entreprises de production), et le recours à des politiques d'emploi flexible ont largement entravé l'action syndicale. Féminisation de la main-d'œuvre dans des secteurs

3. Ce contrat social consistait en un accord tacite, qui n'a jamais été officiellement exprimé dans aucune politique publique. Les élites thaïlandaises promettent implicitement des protections aux travailleurs en échange d'une acceptation par ces derniers de leur position de subordination. Ils doivent par ailleurs ne pas organiser de grèves paralysantes ou autres actions collectives et s'en tenir aux bénéfices attendus de la croissance conduite par les entrepreneurs.

4. Un système de sécurité sociale a été formellement établi au début des années 1990. Depuis, il s'est progressivement étendu, et protège les travailleurs contre les aléas du marché, *via* notamment une assurance chômage. Une loi sur la protection de la main-d'œuvre (Labour Protection Act) est également entrée en vigueur en 1998.

clés tels que l'électronique et le textile, dépendance grandissante à l'égard de travailleurs migrants originaires surtout du Myanmar, du Laos et du Cambodge, épisodes de forte restructuration du capital à l'échelle de l'ensemble de l'économie thaïlandaise sous l'effet de la croissance rapide jusqu'au milieu des années 1990, crises d'accumulation survenues en 1997 et en 2008 : tous ces facteurs ont contribué à créer des conditions structurelles extrêmement difficiles pour les organisations syndicales.

Des obstacles économiques et politiques au mouvement syndical

Ces changements majeurs n'en ont pas moins posé les fondations sociales et matérielles qui ont fait émerger de nouvelles formes, de nouveaux lieux et de nouvelles phases de mobilisation syndicale. Face à ces transformations structurelles, les travailleurs thaïlandais ont activement contesté leur subordination aux exigences et à l'évolution des relations salariales à l'ère du capitalisme, par le biais de grèves ponctuelles, de manifestations, sur les lieux de travail et sur la voie publique. Dans l'industrie, les employeurs ont réagi de différentes manières aux initiatives syndicales. Par exemple, les grandes entreprises et certains secteurs tels que l'automobile ont autorisé, voire encouragé, un syndicalisme d'entreprise, considéré comme un moyen d'assurer la paix sociale et de stimuler la productivité des salariés. En revanche, dans les usines de production textile à bas coût, les employeurs se sont systématiquement opposés à l'implantation de syndicats. Plus généralement, depuis le début des années 1990, les employeurs ont réagi aux crises périodiques d'accumulation

et d'intensification de la concurrence en faisant du coût du travail la variable d'ajustement : réduction des effectifs, des salaires et des avantages sociaux, recours à des formes d'emploi flexibles, à de nouvelles technologies, à des méthodes managériales toujours plus sophistiquées et à des délocalisations, souvent près des zones frontalières ou sur des sites nouveaux où la main-d'œuvre immigrée est moins coûteuse et non organisée. Les travailleurs en lutte pour conserver leurs emplois ou leurs conditions de travail, ou pour obtenir des indemnités et le paiement de leurs salaires et avantages salariaux, se sont opposés à ces processus de restructuration. La majorité de ces conflits se sont néanmoins soldés par des destructions d'emplois, par le versement partiel d'indemnités, ainsi que par la dissolution de syndicats existants ou par la neutralisation préventive de tentatives d'organisation syndicale. Par exemple, les militants et *leaders* syndicaux ont été visés par des fermetures totales ou partielles d'usines, les employeurs redémarrant ensuite la production en embauchant des travailleurs souvent dans des conditions précaires ou en sous-traitance.

Les dynamiques à l'œuvre au sein du système politique thaïlandais ont facilité les offensives des employeurs contre la formation de syndicats dans les usines⁵. Pour Michael Connors (2009), les élites et les forces sociales thaïlandaises, malgré des différences entre libéraux, interventionnistes et populistes, ont toutes contribué à défendre leurs intérêts en restreignant l'espace politique du syndicalisme indépendant. En témoigne la manière dont les gouvernements successifs ont refusé de réformer les lois archaïques sur le travail, les tribunaux du travail peu

5. Pour une analyse plus détaillée des conséquences des conflits politiques sur les tentatives d'organisation syndicale, voir Brown (2016).

efficaces, ou encore les mécanismes d'arbitrage et de conciliation établis par la loi de 1975 sur les relations professionnelles et désormais obsolètes. Ils ont également refusé de ratifier les conventions n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective de l'Organisation internationale du travail (OIT). Selon les périodes et dans des perspectives différentes, cette absence de réformes institutionnelles d'envergure a permis à un ensemble disparate composé de militaires, de technocrates, de dirigeants d'entreprise et de personnalités corrompues, d'imposer ses intérêts et son emprise sur la structure formelle des relations professionnelles (Brown, 2004:89-112). L'incapacité des syndicats à s'opposer efficacement au pouvoir en recourant aux mécanismes formels prévus par le droit du travail fait écho à l'inertie du système politique. Dans un régime parlementaire soumis au pouvoir du capital et des grandes entreprises et où l'achat de voix est une pratique courante, les travailleurs ont été systématiquement laissés-pour-compte, une situation exacerbée par la Constitution et la loi électorale qui, dans les faits, sont utilisées pour exclure une grande partie des travailleurs (Connor, 2009:361 ; Robertson, 2001).

Un syndicalisme faible

L'effet démobilisateur des changements structurels dus à une industrialisation capitaliste à marche forcée sur les groupes sociaux concernés et au sein des usines, ainsi que l'opposition persistante aussi bien politique qu'au niveau des entreprises à la formation de syndicats, sont autant d'obstacles considérables au développement d'un syndicalisme indépendant en Thaïlande. Quarante ans après les grandes luttes des années 1970 qui avaient, en partie, abouti à la création

d'un espace politique favorable au syndicalisme, le mouvement syndical peine désormais à se maintenir. De fait, le taux de syndicalisation demeure très faible et n'a que peu varié au cours des 30 dernières années. On compte à peine plus de 600 000 membres syndiqués sur près de 48 millions de travailleurs, dont 8 millions d'ouvriers. Les syndicats des entreprises publiques comptent 180 000 membres, soit 29,7 % du nombre total d'adhérents à un syndicat ; ceux des entreprises privées, 427 000, soit 70,3 %. Sur un total de 1 488 syndicats répertoriés, 3,1 % sont implantés dans des entreprises publiques, et 96,8 % dans des établissements du secteur privé, dont 65 % à Bangkok et dans cinq provinces voisines. Nombre de syndicats du secteur privé déclarés n'existent que sur le papier et ne sont que le « produit » d'une concurrence interne afin de siéger dans une instance tripartite. À quelques exceptions près, la grande majorité des syndicats réellement actifs présentent les mêmes caractéristiques : ils sont de petite taille, établis dans une seule entreprise, manquent de financements, luttent pour représenter leurs membres dans des processus de négociation collective, et surtout pour les aider lorsqu'ils recourent aux syndicats et aux tribunaux du travail afin d'obtenir réparation en cas de préjudice. On compte également 21 fédérations syndicales et 15 centrales syndicales, marquées par des divisions internes importantes au plan idéologique et stratégique, et au sein desquelles les décisions sont le plus souvent prises sans consulter la base. Certaines d'entre elles vont même jusqu'à collaborer avec des entreprises, des représentants des pouvoirs publics et d'autres acteurs aux intérêts radicalement opposés à ceux des travailleurs. De fait, aucune fédération ou centrale syndicale ne peut se prévaloir d'un large soutien de

la base, ni n'a les moyens de mobiliser un nombre significatif de travailleurs pour exercer des pressions collectives sur les entreprises ou sur le gouvernement. La dernière centrale syndicale qui aurait pu le faire, le Congrès des syndicats thaïlandais (Thai Trade Union Congress), qui dénombrait plus de 100 000 travailleurs affiliés, a été dissoute au milieu des années 1980. Comme nous allons l'aborder, l'affaiblissement et le morcellement du mouvement syndical coïncident, certes, avec une période d'expansion économique, mais aussi avec une profusion de revendications en suspens et de conflits sociaux qui, bien qu'épisodiques, sont à certains moments parvenus à s'inscrire dans la durée et ont été très médiatisés, dans un contexte de disparités économiques et sociales persistantes.

Des syndicats dépassés par des mouvements de contestation sociale

Du fait des contraintes qui ont pesé sur le syndicalisme d'entreprise et de la marginalisation de la classe ouvrière au sein des partis et du système politique (Brown, 2007:820), la défense des droits des travailleurs s'est souvent exprimée, au cours des 20 dernières années, dans le cadre d'un mouvement de contestation sociale plus large, notamment le mouvement féministe. La critique féministe de la nature verticale, bureaucratique et patriarcale du syndicalisme contrôlé

par l'État a incité le mouvement syndical à changer de stratégie au début des années 1990⁶. Par leur mobilisation dans certaines entreprises et certains secteurs, les ouvrières ont joué un rôle essentiel dans le maintien d'un syndicalisme indépendant, à un moment où le syndicalisme officiel et son espace politique faisaient l'objet d'un contrôle par les forces du capital et de l'État. En s'appuyant sur l'idéologie et les ressources de groupes internationaux de solidarité entre travailleurs et en se structurant autour de revendications telles que les droits des travailleurs, la justice sociale et l'égalité des sexes, ces ouvrières ont fini par occuper une place centrale au sein d'un réseau complexe et dense d'acteurs alternatifs, tels que des organisations non gouvernementales (ONG) liées aux mouvements syndicaux, des groupes informels et de réseaux d'alliances axés sur l'aide à l'enfance, la santé ou la sécurité. Les femmes ont également occupé des postes de direction au sein du comité de solidarité des travailleurs thaïlandais, le Thai Labour Solidarity Committee (TLSC, khana kamakan samanchan raengngan thai), une organisation fondée en 2001 et qui cherche à regrouper divers réseaux, syndicaux ou non, dans le but de constituer un centre national qui pourrait faire le lien entre les différents intérêts de la classe ouvrière et la représenter dans les négociations avec un employeur spécifique, des fédérations d'employeurs, ou les pouvoirs publics.

6. À certains égards, le rassemblement, dans le cadre d'un mouvement syndical, de plusieurs acteurs sociaux thaïlandais, au début des années 1990, fait écho à des formes d'organisation syndicale similaires qui ont vu le jour, à la même époque, dans d'autres pays. Dans une certaine mesure (nous y reviendrons), cela montre l'influence d'organisations telles que la Fondation Friedrich Ebert (FES), ou d'autres organisations internationales et non gouvernementales affiliées aux mouvements syndicaux, sur les dynamiques d'organisation des travailleurs thaïlandais. Toutefois, l'adoption de cette stratégie correspond également à une tentative des travailleurs de ressusciter des formes d'organisation syndicale employées pendant les mobilisations de masse des années 1970, lorsque les étudiants s'étaient alliés aux ouvriers et aux agriculteurs pour s'opposer à l'autoritarisme militaire et demander de vraies réformes politiques et sociales.

Une stratégie porteuse de quelques améliorations, pas de changements majeurs

Cette stratégie de réorganisation au sein des espaces politiques dévolus à la société civile a en partie résolu certains des problèmes soulevés par la marginalisation des syndicats. Elle s'est appuyée sur une nouvelle génération de militants qui ont contribué à renouveler la réflexion syndicale, et qui ont acquis des compétences en expérimentant des méthodes, stratégies et tactiques d'*organizing* inédites⁷. Il est significatif que certains de ces nouveaux modes d'organisation aient fonctionné à un niveau infranational, national et international, et qu'ils aient servi de points de ralliement autour desquels ont pu s'unifier des tentatives d'organisation et de mobilisation diverses. Cet élan a permis de faire converger différents épisodes d'activisme syndical pour constituer des groupes de solidarité entre travailleurs, des structures, ainsi que des réseaux d'action à l'échelle régionale et internationale.

Ces modes d'action et ces réseaux qui sortaient des cadres traditionnels du syndicalisme ont permis de faire pression sur les entreprises et les pouvoirs publics thaïlandais, qui ne pouvaient plus ignorer les problèmes des travailleurs. Ils ont permis d'obtenir des améliorations dans plusieurs domaines : santé et sécurité au travail, réforme de la législation du travail et du système tripartite de relations professionnelles, mise en place et extension du régime de sécurité sociale, lois sur les travailleurs migrants et sur les contrats de sous-traitance, etc. C'est, plus largement, au moyen d'une combinaison de divers modes d'action adossés à des soutiens internationaux qu'il a été possible de faire

entendre la voix et de défendre les intérêts des travailleurs pendant les conflits et les luttes qui ont émaillé les temps forts de l'histoire politique thaïlandaise ces 15 dernières années. Pour autant, ce mouvement social de grande ampleur n'a pas réussi à produire les changements majeurs qui auraient permis aux ouvriers de renégocier leurs conditions de travail ou de participer davantage aux choix politiques et aux processus décisionnels. En effet, du point de vue des travailleurs, les réponses apportées par l'État ont été trop lentes, au coup par coup, et parfois inadéquates.

Un brouillage des frontières entre syndicats et ONG générateur de tensions

L'échec des organisations syndicales à empêcher leur marginalisation politique en utilisant un mouvement social plus large peut être analysé à différents niveaux. L'apport de fonds étrangers, par exemple, a produit des effets ambivalents : si le recours à une aide matérielle et à des réseaux régionaux et internationaux a permis certaines victoires en matière de santé et sécurité au travail, et ont permis de mettre en évidence certains problèmes spécifiques rencontrés par les femmes au travail, la solidarité internationale a également engendré des tensions et des conflits nouveaux au sein du mouvement syndical thaïlandais. Des campagnes orchestrées par des ONG locales se sont, par exemple, concentrées davantage sur les préoccupations des donateurs internationaux, comme l'introduction de clauses sociales ou l'adoption de codes de conduite, que sur des priorités nationales. Parfois, aussi, les ONG liées au mouvement syndical ont fait passer leurs besoins de financement

7. Des organisations d'un nouveau type ont éclos. Plutôt que de se limiter à des enjeux nationaux, certaines ont adopté une perspective plus large, et ont commencé à nouer des liens avec des groupes d'activistes au-delà des frontières thaïlandaises.

étranger avant les efforts destinés à trouver des solutions rapides et efficaces à des conflits du travail ou à d'autres problèmes concrets. Dans le même temps, en raison de la bureaucratisation des processus, les fonds obtenus auraient souvent été alloués à la mise en œuvre des mêmes programmes de formation peu efficaces pour renforcer réellement les capacités des organisations locales. Il y aurait également eu des cas notables de corruption et d'utilisation frauduleuse de ces fonds étrangers, en particulier par des responsables des principales centrales syndicales.

Plus généralement, l'importance croissante des ONG et d'autres modes d'action indépendants a entraîné des tensions et des débats sur la répartition des rôles et des responsabilités, en particulier entre les syndicats et les ONG. Ces controverses ont également porté sur les avantages et les limites d'une action collective commune ayant pour but d'intensifier la lutte sur le plan syndical et politique. En effet, le fait que des ONG aient participé à des mobilisations syndicales d'envergure et aient assumé un rôle traditionnellement dévolu aux organisations syndicales s'est parfois révélé néfaste pour les travailleurs engagés dans des conflits sociaux : en effet, poussés par les ONG à adopter certaines stratégies dans un contexte de conflit bien spécifique, certains travailleurs ont perdu leur emploi. Plusieurs militants ont fait valoir que les responsabilités respectives des ONG et des syndicats devaient être mieux définies, rappelant que la fonction de ces derniers est d'intervenir dans ces conflits afin de négocier et d'obtenir une issue favorable pour les travailleurs. Quant aux ONG, elles devraient, grâce à leurs relations internationales et à leurs capacités de recherche, principalement soutenir l'élaboration de stratégies de mobilisation et de négociation, ainsi que réaliser

des études sur lesquelles pourront s'appuyer les syndicats lors des négociations collectives avec des entreprises.

Une stratégie ambiguë, qui entérine la faiblesse des syndicats

À un autre niveau, il convient de mentionner les limites inhérentes à la stratégie qui consiste à mener les luttes syndicales *via* la société civile. Cette stratégie s'est en effet transformée en une tentative visant à obtenir des contreparties en matière de droit du travail, de lutte contre la précarisation du travail, de sécurité et santé au travail, d'accès à la sécurité sociale, etc. En œuvrant en dehors des dispositifs institutionnels, les organisations syndicales sont apparues aux yeux de certains comme un *lobby* qui organise des mouvements sociaux publics pour faire pression sur les dirigeants thaïlandais, qui multiplie les pétitions et les appels au patronat ou au gouvernement. Pour les travailleurs, ce recentrage sur une stratégie de mobilisation ponctuelle a pris le pas sur la prise de conscience que les problèmes syndicaux sont le produit de facteurs structurels sous-jacents, propres à un système politique et économique résultant du rapport de classes. Cette lutte syndicale menée *via* la société civile s'est très largement concentrée sur les modalités de partage de la valeur ajoutée, sous la forme de salaires plus élevés, d'une amélioration des conditions de santé et de sécurité au travail, du niveau des prestations sociales, etc. Or, beaucoup moins d'attention a été portée sur les conditions réelles de production de la valeur ajoutée, qui dépendent du rapport de classes dans l'entreprise même, et au rôle crucial joué par l'État pour définir et préserver ces conditions.

Par ailleurs, comme l'ont montré Kengkij et Hewison (2009:454) concernant les mouvements sociaux thaïlandais

en général, la présence de chefs de file parfois issus de la classe moyenne, la nécessité de nouer des alliances, la dépendance envers des réseaux peu structurés, ainsi que la tendance à se concentrer sur des questions ponctuelles ont conduit à « adopter des stratégies politiques et à entrer dans des coalitions pour l'essentiel antidémocratiques ». Par exemple, ces dix dernières années, des syndicats d'entreprises publiques et leurs organisations de tutelle, le State Enterprise Relations Group (SERG) ainsi que le TLSC, se sont illustrés par des attitudes ambivalentes vis-à-vis de l'ancien Premier ministre et magnat du secteur des communications Thaksin Shinawatra, et son parti, le Thai Rak Thai (Thai Love Thai). Le SERG et certains membres du TLSC, qui avaient dans un premier temps apporté leur soutien au gouvernement de Thaksin avant de le désavouer, ont été à l'origine de nouvelles tensions et de scissions au sein du mouvement syndical lorsque eux et d'autres organisations ont décidé de s'allier avec certains hommes politiques conservateurs qui s'opposaient à Thaksin.

En dépit des efforts destinés à remédier, par le biais d'un mouvement social né au sein de la société civile, aux obstacles dus à la marginalisation des syndicats d'entreprise et à la domination du système politique par les élites, il n'y a eu aucun changement majeur sur les capacités des organisations syndicales à renégocier leurs conditions d'accès à l'exercice du pouvoir au travers de l'appareil d'État. Au contraire, ce changement de paradigme a entraîné un grand nombre de contradictions et de difficultés nouvelles. Ces tensions ont été amplifiées par les conflits politiques des dix dernières

années, qui ont vu des conservateurs issus de l'armée, de la monarchie, du grand capital et des classes moyennes urbaines s'unir contre Thaksin Shinawatra, dont la tentative populiste de réformer la société et l'État thaïlandais a été largement soutenue par la population rurale et les travailleurs urbains, ainsi que par d'autres catégories situées au bas de l'échelle sociale (voir *infra*). Comme indiqué brièvement ci-dessus, les principaux syndicats des entreprises publiques, et d'autres organisations syndicales telles que le TLSC, ont activement pris parti contre Thaksin. Ces organisations se sont ainsi placées dans une position paradoxale en s'alliant avec des forces sociales qui se sont toujours montrées très hostiles aux objectifs politiques et sociaux des syndicats et à leurs actions au sein des entreprises. Elles se sont ainsi retrouvées en porte-à-faux avec une grande partie de la classe ouvrière thaïlandaise, qui a affiché son adhésion au populisme de Thaksin Shinawatra aussi bien dans les urnes qu'en s'engageant dans le mouvement extra-parlementaire des Chemises rouges (Hewison, 2010). Ces événements ont produit de nouvelles lignes de fracture internes au sein d'un mouvement syndical déjà affaibli, divisé et morcelé.

Les organisations syndicales après le coup d'État de mai 2014

Le conflit politique s'est manifesté sous différentes formes et a comporté plusieurs phases ⁸. Il a pris un tournant décisif le 22 mai 2014, avec le coup d'État contre le gouvernement élu et dirigé par Yingluck Shinawatra, la sœur de Thaksin. Prétendant vouloir mettre fin

8. Pour plus de détails sur le coup d'État et la nature du conflit politique qui s'est fait jour ces dernières années en Thaïlande, voir le numéro spécial du *Journal of Contemporary Asia* (2016).

aux affrontements politiques qui ont secoué le pays pendant toute une décennie ainsi qu'à la corruption et à la « dictature parlementaire », le Conseil national pour la paix et le maintien de l'ordre (NCPO) a promis des réformes politiques, économiques et sociales pour « restaurer le bonheur du peuple thaïlandais ». Sur le plan politique, ce processus de « réforme », mené par un régime toujours plus autoritaire, a au contraire comprimé les garde-fous qui garantissaient les droits démocratiques. Le NCPO, dirigé par Prayuth Chan-o-Cha, ancien commandant en chef de l'armée royale thaïlandaise puis Premier ministre, s'est doté d'un nouvel arsenal législatif complétant des dispositions juridiques antérieures – en particulier la loi de lèse-majesté – pour étouffer toute opposition réelle ou supposée. Les médias ont été muselés et des centaines de personnalités politiques, d'opposants au coup d'État, d'universitaires ou autres ont été arrêtés, intimidés, emprisonnés sur décision d'une cour martiale, ou se sont vus convoqués pour un « réajustement d'attitude ». Cette répression s'est encore intensifiée à l'approche du référendum d'août 2016, sur un projet de révision de la Constitution. Privés d'un débat public et démocratique, les Thaïlandais ont approuvé sans grande surprise la nouvelle Constitution. Ce cadre législatif permet de fait au pouvoir militaire de disposer de tous les moyens pour modeler à sa guise le système politique national dans les années à venir : les sénateurs et le Premier ministre seront désignés, et non plus élus, tandis que d'autres dispositions prévoient que tout gouvernement élu sera contrôlé par un pouvoir judiciaire politisé, ainsi que par des organes dominés soit par des militaires, soit par des conservateurs désignés à ces postes.

Dans un contexte où le gouvernement s'emploie à installer un régime politique

de répression et de centralisation des pouvoirs, la seule mesure adoptée qui touche de près ou de loin aux problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs thaïlandais depuis de longues années concerne les 3 millions de travailleurs immigrés, pour lesquels s'appliquent désormais de nouvelles procédures d'enregistrement. Le 1^{er} mai 2016, les organisations syndicales ont présenté au gouvernement plusieurs revendications, dont la ratification des conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT (une demande récurrente depuis 30 ans, voir *supra*), le relèvement du salaire minimum journalier de 300 à 360 bahts (soit environ de 8,40 à 10 dollars), l'amélioration de la sécurité sociale par la création de nouvelles institutions qui soient indépendantes des pouvoirs publics, plus transparentes et tenues de justifier leurs décisions, une réforme des lois sur la protection du travail, l'arrêt des privatisations, ou encore la lutte contre les infractions flagrantes au droit du travail (en particulier le harcèlement et les licenciements de délégués syndicaux). La seule réponse adressée par le Premier ministre est qu'il suffit de travailler plus durant les cinq prochaines années pour obtenir une augmentation de salaire.

Le manque de volonté affiché par le gouvernement face aux revendications syndicales, et *a fortiori* le refus d'élaborer des politiques appropriées pour y répondre, a été interprété par les employeurs comme un blanc-seing pour lancer une nouvelle offensive contre les syndicats et pour durcir les conditions de travail. Confrontées à une conjoncture mondiale morose depuis la crise financière de 2008, ainsi qu'à l'intensification de la concurrence par des pays à bas salaires tels que la Chine, le Vietnam et l'Indonésie sur plusieurs grands marchés d'exportation, les entreprises thaïlandaises, dans de nombreux secteurs

(automobile, textile, électronique, joaillerie, conserves alimentaires), cherchent à restructurer leurs activités et à réduire le coût du travail *via* des licenciements, des modifications des conditions d'emploi (réduction des primes et restrictions sur les heures supplémentaires, notamment), le recours à l'emploi flexible (contrats à court terme, sous-traitance, etc.), qui s'accompagne d'une dégradation des conditions salariales et d'emploi des travailleurs. De nombreuses études montrent en effet que l'évolution du salaire minimum, adoptée en 2012, ne suit plus celle du coût de la vie, ce qui oblige beaucoup de travailleurs, pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille, à souscrire des emprunts auprès de prêteurs non officiels, lesquels appliquent des taux d'intérêt exorbitants ⁹.

Dans ce contexte, les travailleurs thaïlandais ont cherché à faire valoir leurs droits. Même si les statistiques officielles et les médias n'en font pas mention, les luttes syndicales n'ont pas cessé (voir par exemple *Voice of Labour*, 2017). Dans la majorité des cas, elles sont de nature défensive, les ouvriers tentant de préserver les acquis face aux pratiques des employeurs et, tout particulièrement lors de licenciements, d'obliger les entreprises à verser les rémunérations et les indemnités restant dues. Dans la mesure où les syndicats d'entreprise ne disposent pas d'une capacité de mobilisation collective qui leur permettrait de défendre les intérêts des ouvriers en faisant pression sur le patronat, les travailleurs sont contraints de recourir aux mécanismes formels de résolution des conflits. D'autant que l'organisation d'un rassemblement, d'une occupation d'un site ou d'une grève

pourrait tomber sous le coup d'une mesure prise par le pouvoir en place et qui interdit les réunions de plus de cinq personnes. Toutefois, il est devenu de plus en plus difficile, ces dernières années, de passer par les procédures formelles de résolution des conflits. En effet, l'armée et la police tendent à participer aux séances officielles de médiation entre employeurs et travailleurs. À l'évidence, leur présence a pour but d'intimider les ouvriers et de les pousser à accepter un règlement rapide, quoique souvent injuste et imparfait, d'un différend professionnel.

Conclusion

En Thaïlande, les structures sociales propres à la nature du capitalisme, le rapport de classes qui en découle et les relations de pouvoir héritées du passé créent un terrain particulièrement hostile aux tentatives de construction et de maintien d'un syndicalisme d'entreprise indépendant et efficace. L'engagement syndical a donc dû revêtir d'autres formes que celles qu'il prend habituellement, et s'est exprimé au sein d'un mouvement social plus vaste. Mais ce mouvement n'est pas parvenu à transformer les systèmes formels de participation et de représentation, qui restent dominés par des élites, pour en faciliter l'accès aux travailleurs. Au contraire, les cinq dernières années ont vu les principaux dirigeants syndicaux faire alliance avec certaines élites conservatrices dans le but de défendre l'État contre la menace incarnée par Thaksin Shinawatra et ses soutiens, ce qui a entraîné de nouvelles tensions et dissensions, à l'heure actuelle encore très vivaces, au sein du mouvement syndical. Néanmoins, ces conflits

9. Voir par exemple Butsayarut Kanchanadit, « Ten Reasons Why the Minimum Wage Should be Adjusted Equally Nationally », *Prachatai*, November 3, 2016, in Thai, <http://prachatai.org/journal/2016/11/68668>.

ne doivent pas masquer l'effort dont font preuve les travailleurs et les militants qui continuent de lutter contre les injustices sociales et politiques, aussi bien dans les entreprises qu'à l'échelle de la société dans son ensemble.

Le mouvement syndical, parvenu à un tournant important, va devoir élaborer de nouvelles stratégies et de nouvelles tactiques afin de s'affirmer et de représenter les intérêts de travailleurs qui subissent actuellement les effets de cette recomposition des structures sociales. Ceux qui sont employés dans le vaste secteur informel du pays, qui ne bénéficient le plus souvent d'aucune protection sociale, ainsi que les millions de travailleurs étrangers affectés aux tâches les plus pénibles et les plus dangereuses, représentent à l'évidence des catégories de la classe ouvrière pour lesquelles les syndicats doivent agir de toute urgence. En élaborant de nouvelles stratégies pour répondre à ces besoins, les syndicats et, plus largement, le réseau d'ONG de défense des travailleurs et autres syndicats alternatifs pourraient bien se rapprocher et ouvrir le débat sur l'*organizing* syndical, tel qu'on le pratique actuellement en Europe et en Amérique du Nord et du Sud (voir par exemple Serdar, 2005 ; Upchurch, Mathers, 2011).

En Thaïlande, les syndicats devraient également s'intéresser à l'évolution du mouvement des Chemises rouges, et même solliciter leur aide. En dépit de ses contradictions et des divergences considérables entre ses partisans et ses dirigeants, qui reproduit la structure sociale thaïlandaise, ce mouvement porte des revendications populaires de justice et de dignité. Il réclame davantage de participation dans les décisions politiques et une répartition plus équitable des fruits du capitalisme... autant d'objectifs qui ont longtemps été ceux

d'un mouvement syndical aujourd'hui contrôlé par l'État (Hewison, 2010 ; Ferrara, 2015:246-259).

Sources :

Brown A. (2004), *Labour, Politics and the State in Industrializing Thailand*, London, Routledge.

Brown A. (2007), « Labour and Modes of Participation », *Democratization*, vol. 14, n° 5, p. 816-833.

Brown A., Sakdina Chatrakul Na Ayudhya (2012), « Labour Activism in Thailand », in Ford M. (ed.), *Social Activism in Southeast Asia*, London, Routledge, p. 104-118.

Brown A. (2016), « Political Regimes and Employment Relations in Thailand », *Journal of Industrial Relations*, vol. 58, n° 2, p. 199-214.

Connors M. (2009), « Liberalism, Authoritarianism and the Politics of Decisionism in Thailand », *The Pacific Review*, vol. 22, n° 3, p. 355-373.

Ferrara F. (2015), *The Political Development of Modern Thailand*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hewison K. (2010), « Rebellion, Repression and the Red Shirts », *East Asia Forum Quarterly*, vol. 2, n° 2, p. 14-17.

Kengkij Kitirianglarp, Hewison, K. (2009), « Social Movements and Political Opposition in Contemporary Thailand », *The Pacific Review*, vol. 22, n° 4, p. 451-477.

Journal of Contemporary Asia (2016), Special Issue, « Military, Monarchy and Repression: Assessing Thailand's Authoritarian Turn », vol. 46, n° 3.

Robertson P. (2001), « Driving Forward with Determination: Thai Labour and the Constitution of 1997 », in Nelson M. (ed.), *Thailand's New Politics: KPI Yearbook 2001*, Bangkok, King Prajadhipok Institute/White Lotus, p. 95-144.

Serdar A. (2015), « Reconsidering Social Movement Unionism in Post-Crisis Argentina », *Latin American Perspectives*, vol. 42, n° 2, p. 74-89.

Solidarity Center (2007) *Justice for All: The Struggle for Worker Rights in Thailand*, Ame-

UN CONTEXTE DÉFAVORABLE AU MOUVEMENT SYNDICAL

rican Center for International Labor Solidarity (AFL-CIO), Washington.

Radical Political Unionism? », *Critical Sociology*, vol. 38, n° 2, p. 265-280.

Upchurch M., Mathers A. (2011), « Neoliberal Globalization and Trade Unionism: Toward

Voice of Labour (2017), <http://voicelabour.org/%E2%80%8Bข้อรอยฎ-2559-กัษ-10-เมพืกเกจก/>.

Philippines

Stratégies syndicales face à la montée de l'emploi non standard

Melisa R. SERRANO *

Lil n'existe pas d'acceptation unique et universelle de l'emploi non standard. Pour Ebisui (2012:2), il se caractérise par des conditions de travail « associées à une relation d'emploi formelle (temps partiel, intérimaire, à durée déterminée, etc.) et en dehors de ce type de relation (travail informel, sous-traitance ou travailleurs indépendants en situation de dépendance économique), y compris lorsque les relations sont dissimulées ou opaques ». Selon Ebisui, plusieurs conditions accroissent l'insécurité, la vulnérabilité et la précarité des travailleurs non standard (2012:2-3) : une faible sécurité ou une faible protection de l'emploi (licenciement facilité, avec un préavis très court ou sans préavis) ; un emploi de qualité inférieure à l'emploi standard (rémunération inférieure, irrégulière ou incertaine, problèmes de santé et de sécurité au travail, horaires variables) ; un faible accès, voire aucun, aux avantages

sociaux « standard » non liés au salaire ; une couverture sociale limitée ; une mobilité restreinte vers des emplois de meilleure qualité ; des opportunités de promotion restreintes ; un faible accès à la formation ; peu ou pas de représentation syndicale ou de possibilités de mener des négociations collectives et faible pouvoir de négociation. En outre, la plupart des travailleurs non standard n'ont pas d'alternative sur le marché du travail et ils ne sont, pour la majorité d'entre eux, guère couverts par le droit du travail. Aux Philippines, comme dans d'autres pays de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (Asean), la plupart des travailleurs ayant un emploi non standard présentent nombre des caractéristiques décrites par Ebisui.

Cet article propose de présenter les spécificités et les évolutions de l'emploi non standard dans les entreprises formelles aux Philippines, en fournissant

* Professeure associée à la School of Labor and Industrial Relations, Université des Philippines, Diliman, Quezon City. E-mail : mrserrano@up.edu.ph. Cette contribution s'appuie sur les résultats de deux projets de recherche : le premier, mené en 2013 sur l'emploi non standard dans six pays de l'Asean, a été soutenu par le Bureau pour la coopération régionale en Asie de la Fondation Friedrich Ebert (FES) et l'Asean Services Employees Trade Union Council (Asetuc) ; le deuxième, qui a porté sur le rôle des syndicats dans l'arrêt du recours à l'emploi précaire non standard dans les entreprises formelles du Grand Manille, a reçu une subvention (ECWRG 2015-2-007) de la part de l'Université des Philippines d'août 2015 à février 2017.

quelques éléments de comparaison avec d'autres pays de l'Asean. En s'appuyant sur une typologie des systèmes réglementaires régissant l'emploi non standard proposée par Serrano (2014), il examine la réglementation philippine actuelle concernant ce type d'emploi, y compris dans le cas de relations d'emploi triangulaires. Enfin, l'article souligne le rôle essentiel que peuvent jouer les syndicats dans la protection des travailleurs non standard et dans la lutte contre ces formes d'emploi.

L'emploi non standard : diverses catégories en expansion depuis le début des années 2000

Différentes catégories d'emploi non standard

Le terme « emploi non standard » n'est pas plus utilisé aux Philippines que dans d'autres pays de l'Asean. La « désstandardisation » ou la flexibilisation du travail qui consiste à recourir à des contrats à durée déterminée ou à court terme est souvent appelée « contractualisation » ou « précarisation ». Les formes d'emploi non standard désignent « diverses modalités d'embauche flexibles, comme l'externalisation ou la sous-traitance, le déploiement, dans les locaux d'une entreprise, de travailleurs embauchés par des agences, gérées par des tiers, ou l'embauche directe de travailleurs avec un contrat à court terme » (Ofreneo, 2013:435).

Le Code du travail des Philippines reconnaît plusieurs catégories de travailleurs, mais la distinction s'opère généralement entre travailleurs réguliers et non réguliers selon la nature du travail effectué et la durée de l'emploi. Un travailleur est considéré comme régulier s'il effectue un travail « nécessaire et souhaitable

pour les activités ou les opérations de l'entreprise », ou s'il est au service de cet employeur depuis au moins un an au total, avec ou sans interruptions. Un salarié peut donc être considéré comme « régulier » s'il satisfait à l'un de ces critères *ou* aux deux (Azucena, 2010). Bien souvent, les travailleurs qui satisfont aux deux critères sont également appelés « travailleurs permanents », ce qui les distingue de ceux embauchés pour la durée d'un projet ou dont le contrat spécifie une période bien définie. Aux Philippines, les travailleurs occupant un emploi non standard sont par conséquent appelés « travailleurs non réguliers » ou non permanents. Le bureau de la statistique des Philippines (PSA, 2016:4) identifie cinq catégories de travailleurs non réguliers :

- les travailleurs occasionnels : il s'agit de travailleurs dont le travail n'est généralement pas « nécessaire pour les activités ou les opérations » de l'employeur. Ils ne sont pas employés à une tâche spécifique ;

- les travailleurs contractuels/embauchés pour la durée d'un projet ou une tâche spécifique, durée déterminée au moment de l'embauche ;

- les travailleurs saisonniers ;

- les travailleurs en période d'essai : ces travailleurs sont en période probatoire, une période pendant laquelle l'employeur détermine s'ils sont aptes à exercer un emploi régulier, sur la base de critères raisonnables énoncés au moment de l'embauche ;

- les apprentis, qui relèvent des programmes d'apprentissage ou d'enseignement pilotés par l'Autorité de l'enseignement technique et du développement des compétences (Technical Education and Skills Development Authority). Cette catégorie n'inclut pas les étudiants en stage, qui ne perçoivent pas de rémunération régulière.

En outre, le Bureau de la statistique des Philippines définit les « travailleurs recrutés par des agences » de travail temporaire comme des « travailleurs employés par des entreprises pour effectuer ou achever une tâche, un travail ou un service conformément à un accord de services dans les locaux de l'établissement » (PSA, 2015:1). Ces travailleurs ne font pas partie de la masse salariale de l'entreprise utilisatrice. L'Organisation internationale du travail (OIT) considère qu'il n'existe pas de relation d'emploi entre le travailleur temporaire mis à disposition par l'agence et l'entreprise qui l'emploie, même si cette dernière peut avoir des obligations légales à l'égard du travailleur, en particulier en ce qui concerne sa santé et sa sécurité au travail (ILO, 2009). L'entreprise qui l'emploie rétribue l'agence, et celle-ci verse le salaire au travailleur (même si l'entreprise qui emploie le travailleur n'a pas encore payé l'agence). Par conséquent, le rôle d'intermédiaire joué par les agences privées crée une relation triangulaire dans la mise à disposition d'une main-d'œuvre intérimaire. Une relation commerciale ou d'affaires, régie par un contrat commercial, existe entre l'agence privée et l'entreprise utilisatrice (en tant que client) dans laquelle le travailleur est envoyé. Les travailleurs recrutés par des agences sont essentiellement des travailleurs contractuels, mais ils peuvent aussi être des travailleurs occasionnels, saisonniers, embauchés pour un projet spécifique ou, dans une moindre mesure, être en période d'essai.

Les autres pays de l'Asean comptent moins de catégories de travailleurs non standard que les Philippines. Par exemple, à Singapour, tous les contrats à court terme ou à durée déterminée sont appelés « contrats à terme » (« *term contracts* »). En Malaisie, un « *contract of service* » ou un « *contract for service* »¹ peut désigner un contrat à durée déterminée. En outre, des catégories ou des appellations similaires pour désigner les travailleurs non standard aux Philippines et dans un autre pays de l'Asean peuvent en réalité renvoyer à des types différents de travailleurs non standard. Par exemple, en Indonésie, les « travailleurs contractuels » ont un contrat de travail directement avec l'entreprise principale (ou l'entreprise utilisatrice), tandis que les travailleurs en sous-traitance ont un contrat de travail avec l'entreprise de sous-traitance. Aux Philippines, les « travailleurs contractuels » peuvent également être des travailleurs en sous-traitance (embauchés par une agence) ou des travailleurs détachés par une agence de travail intérimaire ou une entreprise ayant passé un contrat de service (Serrano, 2014).

Forte progression de l'emploi non standard mais des différences sectorielles prononcées

Au Philippines, la part de l'emploi non standard, y compris l'emploi par agences de travail temporaire, est élevée et ne cesse d'augmenter. Entre 2005 et 2015, la part de l'emploi précaire ou non régulier (travailleurs en emploi à court terme, saisonnier, y compris travailleurs

1. Un « *contract of service* » est un contrat de travail à durée déterminée entre un employeur et un employé. Ce type de contrat relève du droit du travail. En revanche, un « *contract for service* » concerne une personne qui travaille également pour une autre partie, mais qui n'est pas reconnue comme un employé de la partie pour laquelle elle travaille. Un « *contract for service* » est synonyme de « *independent contracting* ». Les personnes qui sont liées par ce type de contrat ne sont pas couvertes par la législation sur le travail et l'emploi.

occasionnels, travailleurs contractuels/embauchés pour la durée d'un projet ou une tâche spécifique, travailleurs en période d'essai et apprentis) dans l'emploi total a augmenté.

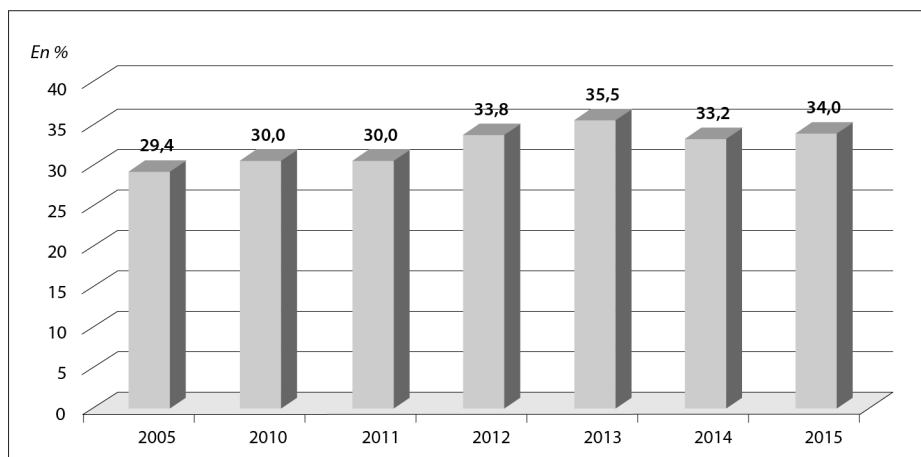
Comme le montre le graphique 1, la part de l'emploi non régulier dans l'emploi total du secteur privé est passée de 29,4 % en 2005 à 34,4 % en 2015. Cette part dans la population totale des employés et ouvriers (non cadres) était elle aussi en 2014 d'environ 35 %, d'après le PSA (2016). Plus d'un employé sur trois du secteur privé était donc un travailleur non régulier en 2014.

D'après l'Enquête sur l'emploi menée par le PSA (2016), entre 2012 et 2014, toutes les catégories de travailleurs non standard ont progressé en nombre. La plus forte progression concerne les travailleurs saisonniers (+ 82,1 %) (tableau 1), puis les travailleurs en période d'essai (22,5 %) et les apprentis (19,7 %). Néanmoins, en 2014, la moitié des travailleurs non standard étaient des travailleurs contractuels/embauchés pour un projet spécifique.

Les statistiques du PSA (2016) mettent en évidence des différences sectorielles importantes. En 2014, les établissements du secteur des services administratifs et de soutien sont les principaux employeurs de travailleurs non réguliers, avec plus d'un quart (27,4 %) de l'emploi non régulier. Le secteur manufacturier arrive en deuxième position (21,8 %). Vient ensuite le secteur du commerce et de la vente au détail (10,9 %), les autres secteurs représentant moins de 10 % de l'emploi non régulier.

Entre 2012 et 2014, l'emploi non régulier a progressé dans presque tous les secteurs, notamment, celui de l'agriculture, la foresterie et la pêche, qui représente 7,6 % de l'emploi régulier mais où le nombre de ces travailleurs a été multiplié par plus de deux. Viennent ensuite les activités financières et d'assurance, où le nombre de ces travailleurs a progressé de 68,6 %. La réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques et autres services personnels a elle aussi enregistré une forte hausse (50 %) des travailleurs non réguliers entre 2012 et 2014.

Graphique 1. Emploi précaire dans l'emploi total du secteur privé (2005-2015)



Source : auteure, d'après les enquêtes sur l'emploi du Bureau de la statistique des Philippines (PSA).

**Tableau 1. Emploi non régulier dans des établissements
d'au moins 20 salariés, par catégorie de travailleurs en 2012 et 2014**

Catégorie	2014		2012		Variation 2012-2014	
	Nombre	Répartition de l'emploi non régulier (en %)	Nombre	Répartition de l'emploi non régulier (en %)	Nombre	%
Total emploi non régulier	1 335 673	100,0	1 148 565	100,0	187 108	16,3
Travailleurs contractuels/ embauchés pour un projet	672 279	50,3	600 764	52,3	71 515	11,9
Travailleurs en période d'essai	318 705	23,9	260 260	22,7	58 445	22,5
Travailleurs occasionnels	207 895	15,6	202 472	17,6	5 423	2,7
Travailleurs saisonniers	102 070	7,6	56 059	4,9	46 011	82,1
Apprentis	34 722	2,6	29 009	2,5	5 713	19,7

Source : auteure, d'après PSA (2016:2), tableau 2.

Comme pour l'emploi non régulier, la part des travailleurs recrutés par des agences de travail temporaire dans l'emploi total a progressé, passant d'environ 10 % en 2010 à 12 % en 2014. Mais ce qui est frappant, c'est la forte augmentation de la proportion d'établissements qui font appel à ce type de travailleurs : de 48 % en 2010 à 61,5 % en 2014. Là encore, les différences sectorielles sont prononcées : ce sont les activités dans le domaine de la santé et de l'action sociale qui affichent la proportion la plus élevée d'établissements faisant appel à ce type de travailleurs (81 % des établissements) ; viennent ensuite la distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné ; le secteur des arts, spectacles et activités récréatives ; l'adduction d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et la dépollution ; l'industrie manufacturière ; les activités financières et d'assurance (entre 69 % et 73 % du total). Si l'on considère les chiffres en nombre de travailleurs, l'industrie manufacturière est le secteur qui fait le plus appel à des travailleurs recrutés par des agences : 39,3 % du total, soit 2 travailleurs sur 5. De nombreux établissements (près des deux cinquièmes, 36,8 %, en 2014) font appel

à des travailleurs des agences pour assurer des services de sécurité et de gardiennage. Comme le souligne le PSA (2015), les agences de travail temporaire tendent désormais à proposer un vaste éventail de services qui correspondent aux activités centrales et annexes des entreprises. L'embauche de travailleurs par le biais de tiers s'effectue de plus en plus dans les locaux de l'entreprise utilisatrice. Les relations d'emploi triangulaires ainsi créées (travailleurs mis à disposition par les agences de travail temporaire, travailleurs détachés, main-d'œuvre externalisée, etc.) peuvent apparaître à différents niveaux de la chaîne de sous-traitance, car les entreprises utilisatrices ou les acheteurs de services peuvent aussi avoir conclu un contrat directement avec l'agence ou être des sous-traitants de l'entreprise qui a conclu le contrat. Dans la mesure où la plupart des travailleurs se trouvant dans ce type de relation d'emploi ont des conditions de travail précaires, cela indique que le degré de précarité (ou de précarisation) augmente à mesure que la chaîne de sous-traitance descend dans la chaîne de valeur.

Au final, si on cumule la proportion de travailleurs non réguliers (environ 30 %)

et celle de travailleurs recrutés par des agences (environ 12 %), la part totale des travailleurs non standard aux Philippines avoisinait 42 % de l'emploi total en 2014.

La progression de l'emploi non standard n'est pas spécifique aux Philippines. En Indonésie, on estime que cette forme d'emploi concernait, en 2010, environ 65 % des effectifs des entreprises formelles (Anwar, Supriyanto, 2012). Au Vietnam, les données de la Confédération générale du travail du Vietnam (CGTV) indiquent que, dans tous les types d'entreprises, en 2013, plus d'un contrat sur trois durait entre un et trois ans. La proportion était encore plus élevée dans les entreprises étrangères, où plus de deux contrats sur cinq étaient concernés. Les données sur l'emploi « non standard » ou « non régulier » ne sont que très rarement, voire jamais, désagrégées par catégorie professionnelle, par sexe, par âge et par secteur. Aux Philippines, l'OIT (2012) indique que, sur 2000-2010, même si la part des hommes dans l'emploi précaire (à court terme, saisonnier ou occasionnel) était supérieure à celle des femmes, la tendance générale était à la baisse pour les hommes et à la hausse pour les femmes.

Un cadre réglementaire de l'emploi non standard plutôt contraignant en théorie

Dans son analyse du cadre réglementaire de l'emploi non standard en comparaison internationale, en présence de relations triangulaires, Serrano (2014) suppose deux formes stylisées de cadre juridique : un cadre « assoupli » et un cadre « fortement réglementé », que l'on pourrait placer aux

deux extrémités de la plage des niveaux de réglementation, les pays pouvant se situer entre ces cadres (tableau 2).

Comparé à d'autres pays de l'Asean, l'emploi non standard est soumis à un « régime fortement réglementé » aux Philippines. En Malaisie par exemple, le régime est plus souple dans la mesure où le nombre de règlements que doit respecter le contrat de travail à durée déterminée est limité. Il n'existe actuellement aucune restriction sur le recours à un contrat à durée déterminée, sur le nombre maximum de contrats à durée déterminée successifs autorisés, ni aucune limitation de la durée cumulée maximum des contrats à durée déterminée (Saad, 2011:65). Aux Philippines, le Code du travail comporte des dispositions qui définissent et réglementent la durée de l'emploi de différents types de travailleurs non réguliers ou non permanents. Une entreprise peut par exemple recruter des travailleurs à l'essai pendant six mois, et, au terme de cette période, le travailleur est en droit d'être régularisé si son emploi est « régulier et nécessaire » à l'entreprise. Dans le cas des travailleurs occasionnels, si ceux-ci cumulent une année d'exercice, même avec des interruptions, ils sont également en droit d'être régularisés. Le contrat de travail d'un salarié embauché pour un projet prend fin au terme du projet. Enfin, les entreprises peuvent embaucher des apprentis pour une durée comprise entre six mois et deux ans, avec une rémunération inférieure de 25 % au salaire minimum.

La réglementation philippine relative à l'externalisation de main-d'œuvre par une entreprise présente certaines similitudes avec celle de l'Indonésie, où l'externalisation est régie par les articles 65-66 de la loi sur la main-d'œuvre². L'externalisation

2. « Act of the Republic of Indonesia Number 13 Year 2003 Concerning Manpower », International Labour Organization, Jakarta, <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/760/Indonesian%20Labour%20Law%20Act%2013%20of%202003.pdf>.

Tableau 2. Deux types de réglementation stylisés pour l'emploi non standard

Dimension	Cadre « assoupli »	Cadre « fortement réglementé »
Couverture par secteur, type d'emploi et activités de l'entreprise	Aucune précision concernant le secteur, l'activité et le type d'emploi pour lesquels il est autorisé de recourir à des travailleurs intérimaires/en sous-traitance/ contractuels ou externalisés/détachés...	Liste des activités et/ou des types de postes (et parfois des exigences de travail) susceptibles d'employer une main-d'œuvre mise à disposition par une agence de travail intérimaire ou de placement
Durée des « contrats à terme »	Pas de limitation du nombre de reconductions possibles d'un contrat	Des limites sont définies concernant la durée du premier contrat, le nombre de reconductions possibles et le nombre total d'années pendant lequel il est possible de travailler avec un contrat à durée déterminée
Règlements relatifs aux activités des tiers mettant de la main-d'œuvre à disposition	Lois et règlements sur le recrutement et la mise à disposition de main-d'œuvre	La législation et la réglementation relatives au recrutement et à la mise à disposition de main-d'œuvre sont complétées par des règlements spéciaux plus stricts sur les conditions de la mise à disposition de main-d'œuvre. Par exemple, exigences relatives aux fonds propres, propriété des outils et de l'équipement, enregistrement auprès du ministère du Travail, etc.
Disposition relative à la responsabilité solidaire entre l'entreprise utilisatrice et le tiers mettant de la main-d'œuvre à disposition	Non précisé	Précisé. L'entreprise utilisatrice et l'agence de placement de main-d'œuvre sont conjointement responsables du salaire, du paiement des heures supplémentaires, du paiement des congés, des heures supplémentaires pendant les congés, des indemnités de départ, etc.
Dispositions relatives aux droits et garanties légales des travailleurs	Non clairement précisé dans les lois et règlements	Clairement mentionné dans les lois et règlements

Source : d'après Serrano (2014:175).

de main-d'œuvre (« *service or labour contracting* ») désigne un modèle d'activité qui consiste à sous-traiter ou à confier à un tiers une partie d'un processus opérationnel ou de production. Cette pratique est autorisée, mais uniquement dans le cas d'activités non considérées comme « nécessaires ou souhaitables », et non directement liées à l'activité de l'entreprise utilisatrice. Bien que le Code du travail (articles 106 à 109) reconnaisse la légitimité du travail indépendant (« *independent job contracting* »), le décret

ministériel DO 18-A ³, publié en 2011, interdit les contrats portant sur la mise à disposition de la seule main-d'œuvre (« *labour-only contracting* » – LOC), notamment lorsque « l'agence ne dispose pas de fonds propres suffisants pour justifier de sa capacité à effectuer le travail externalisé, ni d'équipements ou d'outils pour effectuer ce travail, et n'exerce aucun contrôle sur la manière dont le travail est exécuté par les travailleurs recrutés » (Ofreneo, 2013:437). Ainsi, ce décret reconnaît et atteste l'existence d'une

3. Le décret ministériel DO 18-A a été remplacé par le décret ministériel DO 174, signé et publié par le ministre du Travail et de l'Emploi philippin le 16 mars 2017. Néanmoins, presque toutes les pratiques interdites par le décret DO 18 le sont aussi dans le décret DO 174. Les dispositions du décret DO 174 sont citées à la fin de cet article. Pour plus d'informations sur le décret DO 18, voir : http://www.dole.gov.ph/fndr/bong/files/DO%20No_%2018-A-11.pdf.

relation triangulaire et d'une responsabilité solidaire dans les accords de sous-traitance : l'entreprise contractante et les travailleurs sont liés par une relation d'emploi faisant l'objet du contrat. Si une disposition du Code du travail n'est pas respectée (non-versement des salaires, par exemple), l'agence et l'entreprise contractante sont solidairement responsables de l'application des dispositions du Code du travail et des autres lois sociales.

Enfin, le décret DO 18-A accorde aux travailleurs des agences tous les droits et avantages prévus par le Code du travail : sécurité et santé au travail ; cinq jours de congés payés au titre de l'ancienneté – « *service incentive leave* » –, jours de repos, paiement des heures supplémentaires, congés payés, 13^e mois et indemnité de départ, etc. ; pensions de retraite selon le système de protection sociale ou le régime de retraite de l'entreprise contractante ; prestations de sécurité sociale et avantages sociaux ; droit à s'organiser, négociation collective et participation à des « activités pacifiques concertées », ou encore sécurité de l'emploi. Il est également intéressant de noter que, conformément à ce décret, l'agence est tenue de communiquer à son négociateur exclusif une copie non seulement du contrat de services (dont un modèle est fourni) signé avec l'entreprise contractante, mais aussi du contrat de travail des salariés de celle-ci. Au terme d'une campagne opiniâtre menée par divers syndicats en faveur d'un durcissement de la législation

pour limiter, voire interdire, les accords de sous-traitance et le recours, trop fréquent, à des travailleurs mis à disposition par des agences, le gouvernement envisageait en 2016 de revoir le cadre légal.

Pour comparer le cadre réglementaire de l'emploi non standard aux Philippines à celui de d'autres pays de l'Asean, notamment la Malaisie et l'Indonésie, il est également possible de considérer deux dimensions : les limites/restrictions au recours à l'emploi non standard et la protection des travailleurs non standard (tableau 3).

La dimension « limites/restrictions au recours à l'emploi non standard » peut être considérée comme « forte » lorsqu'un cadre réglementaire couvre au moins trois des éléments suivants : durée précisée dans un contrat à durée déterminée et nombre de fois où il peut être reconduit, conditions dans lesquelles il est possible de recourir à l'emploi non standard, liste des emplois susceptibles d'être concernés (en particulier sous-traitance ou mise à disposition par une agence), et autres règlements s'appliquant aux opérations des tiers qui mettent de la main-d'œuvre à disposition, y compris les agences de travail temporaire. Dans les autres cas, cette dimension est considérée comme « faible ».

La dimension « dispositions/règles explicites en matière de protection des droits des travailleurs non standard » peut être considérée comme « forte » si la législation couvre l'un des éléments suivants : existence de règles d'égalité de traitement pour les travailleurs non standard

Tableau 3. Classification des cadres réglementaires

		Dispositions/règles explicites en matière de protection des droits des travailleurs non standard	
		Faibles	Fortes
Limites/restrictions au recours à l'emploi non standard	Faibles	Malaisie	
	Fortes	Indonésie	Philippines

(temps partiel, contrat à durée déterminée et intérimaires), interdiction de la discrimination sur la base de la situation au regard de l'emploi, énumération des droits spécifiques des travailleurs non standard, et autres règlements similaires. Si l'une de ces dispositions et règles fait défaut, cette dimension est considérée comme « faible ».

D'après le tableau 3, la Malaisie est classée dans la catégorie « faible » tant pour les « limites/restrictions au recours à l'emploi non standard » que pour les « dispositions/règles explicites en matière de protection des droits des travailleurs non standard ». L'Indonésie est classée dans la catégorie « faible » pour la deuxième dimension et dans la catégorie « forte » pour la première, et les Philippines relèvent de la catégorie « forte » pour les deux dimensions.

Le rôle grandissant des syndicats dans la réglementation de l'emploi non standard

Aux Philippines, comme dans d'autres pays de l'Asean tels que l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande, les syndicats sont organisés à l'échelle de l'entreprise. La distinction réside dans le fait que les syndicats d'entreprise sont libres d'adhérer à une fédération ou à d'autres grandes organisations. Dans la mesure où l'adhésion syndicale et la négociation collective reposent sur l'existence d'une relation d'emploi, en général, la plupart des syndicats (sinon tous) s'adressent aux travailleurs réguliers ou permanents. Bien que les règles actuelles d'application du

Code du travail prévoient la possibilité de mener des négociations interprofessionnelles (au niveau sectoriel ou national), les négociations collectives se déroulent essentiellement au niveau de l'entreprise.

Des syndicats en déclin...

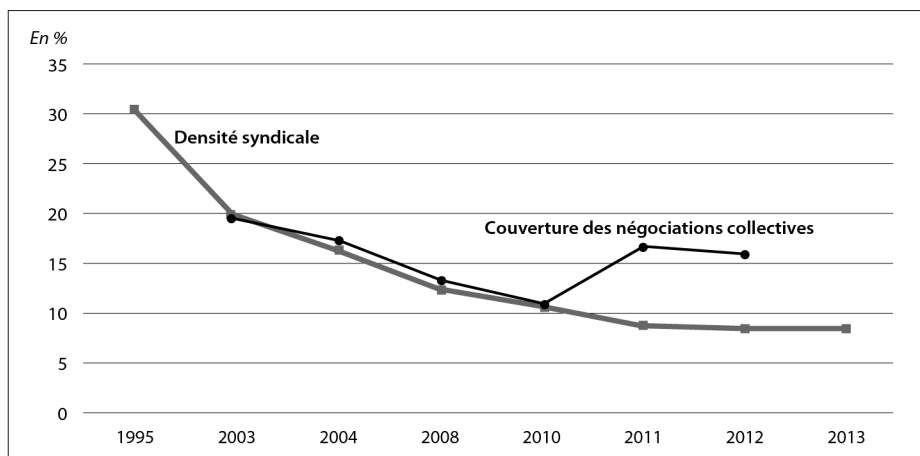
Aux Philippines, les taux de syndicalisation et de couverture de la négociation collective (la proportion de travailleurs couverts par une convention collective ou un accord d'entreprise) sont faibles et en recul depuis le milieu des années 1990 (graphique 2). D'un pic de 30,5 % en 1995, le taux de syndicalisation a fortement décliné pour atteindre 8,5 % en 2012 et 2013. Dans le même temps, le taux de couverture de la négociation collective est passé de 20,2 % en 2003 à 15,9 % en 2012.

En 2014, le secteur de la distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné est le secteur le plus syndiqué : 32,9 % des établissements ont en leur sein des syndicats (PSA, 2015). Vient ensuite le secteur de l'adduction d'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets et de la dépollution (20,3 %). Et le secteur de l'immobilier se caractérise par la plus faible présence syndicale : seuls 0,4 % des établissements comptent en leur sein des syndicats. D'après le PSA, les syndicats sont présents dans près d'un établissement de 200 employés ou plus sur cinq (19,2 %), dans environ 12 % des établissements de 100 à 199 employés, et dans à peine 2,9 % (taux le plus faible) de ceux de 20 à 99 employés.

Le déclin des syndicats n'est pas propre aux Philippines. Selon les données Ilostat ⁴, le taux de syndicalisation

4. Base de données sur la densité syndicale : http://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_subject/subject-details/indicator-details-by-subject?subject=SOD&indicator=ILR_TUMT_NOC_RT&datasetCode=AH&collectionCode=IR&_afLoop=376889238273908#!%40%40%3Findicat%3DILR_TUMT_NOC_RT%26subject%3DSOD%26_afLoop%3D376889238273908%26datasetCode%3DAH%26collectionCode%3DIR%26_adf.ctrl-state%3D9f3eybwkv_595.

**Graphique 2. Densité syndicale
et couverture de la négociation collective aux Philippines (1995-2013)**



Source : auteure, d'après les données du Bureau of Labour and Employment Statistics (BLES) et de l'enquête sur la main-d'œuvre du PSA (LFS).

en Indonésie est passé de 36,4 % en 2001 à 8,5 % en 2009. En 2013, il s'élevait à 9,4 % en Malaisie, soit un léger recul par rapport aux 10,7 % de 2000, et seulement à 3,6 % en Thaïlande en 2010. D'après l'OIT (ILO, 2012), la progression des formes d'emploi non standard, la prépondérance des petites entreprises et l'expansion de l'économie informelle sont les principaux facteurs explicatifs de ces tendances. Dans le même temps, la faiblesse du taux de syndicalisation contribue au développement de l'emploi non standard. Néanmoins, aux Philippines comme dans d'autres pays de l'Asean, des syndicats adoptent diverses stratégies afin d'enrayer la progression de l'emploi non standard et d'assurer une meilleure protection aux travailleurs en emploi non régulier.

... mais en recherche de solutions nouvelles pour représenter les travailleurs non standard

Selon Regalia (2006), deux facteurs influencent l'attitude des syndicats

vis-à-vis des travailleurs non standard : la conscience de la spécificité des intérêts de diverses catégories de travailleurs et la volonté des syndicats de trouver des modèles de représentation innovants. Regalia identifie quatre types de stratégies syndicales. La première est l'indifférence : les syndicats ignorent ou sous-estiment des différences entre les intérêts de ces travailleurs et ceux des travailleurs permanents traditionnels. La deuxième est l'opposition et la résistance dont témoignent les syndicats envers ces travailleurs qui n'ont pas les mêmes intérêts, tout en refusant de les représenter de crainte qu'ils ne fassent une concurrence déloyale à leurs adhérents. En adoptant cette stratégie, les syndicats militent en faveur d'une législation qui limite le développement de l'emploi non standard. La troisième attitude (« extension de la protection »), qui consiste à proposer à ces travailleurs les normes et protections dont bénéficient les travailleurs permanents : ici, les syndicats essaient d'étendre leur capacité de représentation, mais

sous-estiment la diversité des intérêts en jeu. Enfin, la quatrième stratégie (spécialisation de la protection et reconfiguration de la représentation) se distingue des autres par la recherche des solutions nouvelles aux problèmes de représentation par le biais de l'expérimentation : le syndicat tient compte de la diversité des intérêts des travailleurs et est prêt à changer de modèle de représentation.

L'examen de la structure de représentation des travailleurs non standard élaborée et adoptée par les syndicats aux Philippines et dans d'autres pays de l'Asean (voir encadré pour les initiatives développées ailleurs) montre que l'attitude dominante est soit « extension de la protection » soit « spécialisation de la protection/reconfiguration de la représentation ». Conscients des limites des cadres réglementaires existants et des problèmes d'application qui en découlent, de nombreux syndicats ont joué un rôle pionnier non seulement en aidant les diverses catégories de travailleurs non standard à s'organiser, mais aussi en utilisant différentes stratégies pour les protéger et endiguer la progression de ce type d'emplois. Ces stratégies reposent sur la négociation collective, sur la promotion de lois qui protègent davantage les travailleurs non standard et sur des lois et règlements qui limitent la possibilité de recourir à des formes d'emploi non standard, ainsi que sur l'utilisation des mécanismes et structures tripartites.

Ainsi, face à la montée des travailleurs recrutés par agence, les syndicats philippins représentés au Conseil tripartite du secteur bancaire (Banking Industry Tripartite Council, BITC) ont négocié avec la Banque centrale des Philippines (Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP) un renforcement de la protection de l'emploi dans le secteur, à travers la définition des fonctions bancaires

essentielles qui ne peuvent pas être externalisées. Alors que pour la BSP, les fonctions bancaires essentielles étaient circonscrites à cinq domaines, le BITC a signé un accord (BITC Regulation No.1, 2.b) avec les employeurs et la BSP lui permettant d'être consulté lorsqu'une entreprise envisage d'externaliser certains postes, de réaffecter des travailleurs réguliers dans d'autres départements de la banque ou lorsque des travailleurs sont employés par des tiers sous-traitants. Ces initiatives montrent que les syndicats du secteur bancaire adhèrent au modèle « d'extension de la protection ». Dans la même lignée, le Syndicat national des employés de banque (National Union of Bank Employees, NUBE) a pour objectif essentiel d'assurer le maintien des emplois réguliers au sein des banques, afin d'éviter qu'ils ne soient transférés à des tiers. Au niveau des entreprises, les syndicats négocient l'introduction dans l'accord collectif de clauses qui protègent les emplois de leurs membres. Les conventions collectives négociées par les branches locales du NUBE prévoient généralement une consultation du syndicat si la direction « décide d'externaliser ou d'embaucher des travailleurs contractuels », selon les termes de Jose Umali, président du NUBE au niveau national. Certaines conventions collectives limitent le nombre de contractuels ou la durée de leur contrat de travail.

Dans d'autres secteurs, certaines sections syndicales locales ont également réussi à négocier des clauses limitant le recours à l'emploi non régulier dans les accords collectifs. Certaines de ces clauses prévoient l'interdiction d'externaliser (par agence notamment) les postes occupés par les salariés « réguliers », de recourir à toute forme de recrutement par agence, et n'autorisent le remplacement de salariés en poste régulier que par des

Encadré

**Quelques exemples de stratégies syndicales
en matière d'emploi non standard**

Les négociations collectives dans d'autres pays de l'Asean se sont aussi avérées une stratégie efficace pour la protection des travailleurs occupant un emploi non standard.

En Indonésie, à la suite de la collaboration intersyndicale qui a débuté en 2001 entre la Fédération des travailleurs de la métallurgie indonésienne (Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia, FSPMI) et le syndicat Lomenik, affilié à la Confédération indonésienne des syndicats ouvriers pour la prospérité (Serikat Buruh Sejahtera Indonesia, SBSI), des milliers de travailleurs non standard se sont organisés dans les zones franches industrielles pour l'exportation de Batam. Ils ont adhéré à la FSPMI. Ainsi, à l'instar des syndicats du secteur bancaire philippin, les syndicats de la métallurgie en Indonésie ont opté pour l'extension de la protection.

En Malaisie, les travailleurs employés en sous-traitance ou recrutés par des agences peuvent, à titre individuel, devenir membres de l'Union Network International-Malaysia Labour Centre (UNI-MLC). Chez DiGi Telecommunications, UNI-MLC a créé un sous-comité des travailleurs employés en sous-traitance (Subcommittee of Outsourced Workers) chargé de représenter quelque 450 travailleurs mis à disposition par deux sociétés de sous-traitance. Le premier reprend le concept d'extension de la protection, et le deuxième s'inspire plutôt du modèle de « spécialisation de la protection/reconfiguration de la représentation ».

En 2006, le Congrès national des syndicats (National Trades Union Congress, NTUC) de Singapour a mis en place une unité pour les travailleurs contractuels et occasionnels (Unit for Contract and Casual Workers, UCCW). Cette unité est chargée de représenter les travailleurs à bas salaires qui se situent tout au bout de la chaîne de sous-traitance. Le NTUC a également créé, au début de 2012, le Tripartite Cluster for Cleaners (TCC) afin de remédier à la stagnation des salaires du personnel de nettoyage. La création de l'UCCW au sein du NTUC indique que le modèle choisi est « spécialisation de la protection/reconfiguration de la représentation ».

En Thaïlande, les syndicats autorisent également les travailleurs employés en sous-traitance à s'organiser. C'est le cas de l'Auto Subcontract Workers' Union à l'usine Ford/Mazda, dans la province de Rayong. Ce syndicat cherche, par le biais de la négociation collective, à obtenir pour les travailleurs le statut de permanents après une année de travail en sous-traitance. Ici encore, on retrouve le modèle de la « spécialisation de la protection/reconfiguration de la représentation ». Dans le secteur public, la State Enterprise Workers' Relations Confederation (SERC) recourt à une double stratégie qui consiste à négocier avec la direction la proportion de travailleurs en sous-traitance qu'il est possible d'employer, et partant, à régulariser ces derniers. Cette stratégie a aussi été utilisée par les services postaux thaïlandais (Thai Post), chez CAT Telecom et par la Telephone Organization of Thailand (TOT) à compter de 2008.

salariés pouvant être pérennisés à l'issue de leur période d'essai. Enfin, dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, l'embauche de serveurs saisonniers supplémentaires n'est autorisée qu'en période d'activité inhabituellement intense, et en cas d'urgence.

Conclusion

Face à la diversification et au développement de l'emploi non standard ces dernières années, la législation philippine a été durcie, en particulier pour les travailleurs mis à disposition par des agences, en contrats à durée déterminée et en intérim. Conscients des limites de la réglementation existante, de nombreux syndicats jouent un rôle pionnier en aidant les diverses catégories de travailleurs non standard à s'organiser. Certains ont aussi créé de « nouveaux » modèles et dispositifs de représentation, même s'ils n'ont pas encore étendu leur protection à d'autres travailleurs non standard, en particulier à ceux qui se trouvent dans une relation d'emploi triangulaire.

Par ailleurs, aux Philippines comme dans d'autres pays de l'Asean, certains syndicats cherchent à mettre en marche, ou à influencer, des projets en matière de législation et de politique publique afin, d'une part, que les travailleurs non standard bénéficient d'une meilleure protection et, d'autre part, que l'emploi non standard cesse de se développer dans leur pays. La diversité des stratégies utilisées par les syndicats dans différents domaines montre que cette forme d'emploi comporte de multiples facettes et qu'une approche stratégique pluridimensionnelle est nécessaire.

Enfin, les syndicats tentent de mieux protéger les travailleurs non standard et de limiter le recours par les employeurs

à des formes d'emploi non standard en militant pour davantage d'encadrement réglementaire, si ce n'est pour une interdiction pure et simple du recours au recrutement par agence et à la sous-traitance. Depuis 2016, plusieurs fédérations et confédérations ont ainsi organisé des rassemblements et des actions de protestation pour faire pression sur le gouvernement, afin qu'il mette un coup d'arrêt au recrutement par agence, en remplaçant le décret DO 18 par un autre cadre réglementaire. Le ministère du Travail et de l'Emploi a donc mené plusieurs consultations tripartites, convoqué des groupes de discussion, ainsi qu'un sommet rassemblant travailleurs et employeurs afin d'élaborer une nouvelle réglementation. Mais la première version du projet de réglementation préparé par le ministère du Travail a été rejetée par les syndicats, qui ont fait valoir qu'elle ne ferait que développer et renforcer la légitimité des relations triangulaires d'emploi et ainsi affaiblir davantage l'emploi standard. Les actions de protestation des syndicats s'étant poursuivies, les *leaders* de plusieurs syndicats nationaux ont été reçus par le Président philippin, Rodrigo « Digong » Duterte, le 27 février 2017. Lors de cette rencontre, le Président a renouvelé aux *leaders* syndicaux son intention de faire cesser les formes d'emploi non standard dans le pays, engagement qu'il avait pris lors de la campagne électorale début 2016. Il a demandé au ministre du Travail d'élaborer une nouvelle version du texte répondant aux inquiétudes des syndicats. Le 16 mars 2017, le ministre du Travail a donc signé et publié une nouvelle réglementation administrative, le décret ministériel DO 174, pour remplacer le décret ministériel DO 18-A. Bien que la nouvelle réglementation n'interdise pas totalement la contractualisation, comme cela avait été réclamé

par les syndicats, elle pose un cadre plus strict en matière de contractualisation et de sous-traitance, y compris par agence. Les mesures clés du nouveau décret visant à limiter le nombre d'agences de mise à disposition de personnel peu scrupuleuses sont les suivantes : augmentation du montant des fonds propres requis de 3 à 5 millions de pesos philippins (de 55 856 euros à 93 082 euros) ; diminution de la durée de validité des certificats d'enregistrement des contractants de quatre à trois ans ; augmentation des frais d'enregistrement des contractants de 25 000 à 100 000 pesos (465 euros à 1 862 euros). Et surtout, le nouveau décret réaffirme la prohibition, déjà prévue par le décret DO 18-A, de la plupart des pratiques en matière de mise à disposition de personnel, et ajoute d'autres interdictions : l'externalisation de tâches ou de travail par le biais de coopératives nationales qui ne fournissent des travailleurs qu'à l'entreprise utilisatrice, l'externalisation de tâches ou de travail en raison d'une grève ou d'un *lock-out*, qu'ils soient effectifs ou sur le point de se produire. En outre, le ministre du Travail, Silvestre Bello, a souligné que la mise en œuvre et la surveillance de l'application du décret étaient centrales dans la limitation du phénomène de contractualisation illégale. Pour permettre au ministère du Travail de veiller à l'application du décret, il a demandé un budget supplémentaire pour le recrutement de 200 inspecteurs du travail. À l'heure actuelle, seulement 535 inspecteurs sont chargés de veiller à l'application de la législation sur le travail dans les 950 000 établissements que compte le pays. Les *leaders* syndicaux seront également mandatés par le ministère du Travail pour agir en tant qu'inspecteurs chargés de l'application de la législation sur le travail.

Sources :

- Anwar R.P., Supriyanto A. (2012), « Non-standard Work, Social Dialogue and Collective Bargaining in Indonesia », *Dialogue, Working Paper*, n° 43, ILO, Geneva, December.
- Azucena C.A. (2010), *Employment and Outsourcing under Philippine Law*, Manila, Rex Book Store.
- Ebisui M. (2012), « Non-standard Workers: Good Practices of Social Dialogue and Collective Bargaining », *Dialogue, Working Paper*, n° 36, ILO, Geneva, April.
- ILO (2009), *Private Employment Agencies, Temporary Agency Workers and their Contribution to the Labour Market*, Geneva, http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Public_Affairs/ILO_C181_WPrEA_2009.pdf.
- ILO (2012), *Decent Work Country Profile: The Philippines*, Geneva.
- ILO (2015), *World Employment and Social Outlook: The Changing Nature of jobs*, Geneva.
- Ofreneo R.E. (2013), « Precarious Philippines: Expanding Informal Sector, "Flexibilizing" Labor Market », *American Behavioral Scientist*, vol. 57, n° 4, p. 420-443.
- PSA (2015), « Extent of Unionism and Collective Bargaining in Establishments: 2014 », *LabStat Updates*, vol. 19, n° 17, September.
- PSA (2016), « 2014 Survey of Employment in Establishments with 20 or More Workers: Statistics on Non-Regular Workers », *LabStat Updates*, vol. 20, n° 10, May.
- Regalia I. (2006), *Regulating New Forms of Employment. Local experiments and social innovation in Europe*, Abingdon/New York, Routledge.
- Saad H.S. (2011), « Regulating Atypical Employment in the Malaysian Private Sector: Balancing Flexibility and Security », *Journal of Global Management*, vol. 3, n° 1, p. 59-73.
- Serrano M.R. (2014), « Non-standard Employment in ASEAN: Commonalities, Varieties and Union Strategies », in Serrano M.R. (ed.), *Between Flexibility and Security: The Rise of Non-Standard Employment in Selected Asean Countries*, Jakarta, Asean Services Employees Trade Unions Council, p. 167-185.

Taiwan

Vers un changement de paradigme de développement ?

*Shihwei PAN**

La recherche de l'efficacité économique a toujours été l'une des priorités de l'île de Taïwan. L'ancien modèle, qui combinait une production à faibles coûts et à bas salaires dans le cadre de la chaîne de valeur mondiale est remis en question tant du point de vue économique que de celui de la justice sociale. C'est très précisément ce qui est apparu lors de l'élection présidentielle taïwanaise de 2016.

La campagne électorale a porté sur les moyens de parvenir à la fois à l'efficacité économique et à l'égalité sociale dans un contexte de transformation de l'économie mondiale, au-delà du clivage traditionnel pro-indépendance/pro-unification vis-à-vis de la Chine. Au cours des trois dernières décennies, Taïwan a été entraîné dans la spirale productiviste de la Chine, mais n'a pas encouragé ses entreprises à développer une industrie à haute valeur ajoutée et main-d'œuvre qualifiée. Il en résulte une production à faibles coûts et à bas salaires, une expansion de l'emploi informel, une dépendance croissante vis-à-vis de la main-d'œuvre migrante ainsi qu'un nivellement par le bas contre lequel luttent les travailleurs.

Cet article propose d'identifier si un « changement de paradigme » se fait jour dans le débat politique sur la stratégie nationale de développement. Nous présentons brièvement les spécificités du système de relations professionnelles à Taïwan, puis nous soulignons l'antagonisme qui s'est fait jour ces dix dernières années entre développement économique et attentes sociales et syndicales. Nous traitons ensuite de l'émergence de nouvelles dynamiques politiques durant la campagne présidentielle. Nous montrons que si les principaux partis taïwanais restent attachés au néo-libéralisme et que le pays a encore des difficultés à prendre son autonomie par rapport à la Chine, certains partis ont proposé des orientations nouvelles (social-démocratie, écologie...). Nous concluons enfin sur la situation du pays et évoquons les possibilités de réorientation de la stratégie nationale de développement.

À notre sens, seuls l'évolution des mentalités et le maintien du cadre institutionnel régissant le « travail décent » permettront à Taïwan de bâtir une société conciliant efficacité et justice.

* Professeur associé, Département des relations de travail, Chinese Culture University, Taipei, Taïwan. E-mail : sp16@seed.net.tw.

Des syndicats faibles, marqués par des divergences internes

En 1949, après cinq années de guerre civile contre l'Armée populaire de libération, d'obédience communiste, le Kuomintang (KMT ¹), alors au pouvoir, s'est installé sur l'île de Taïwan, ou Formose ². Celle-ci venait d'être restituée à la République de Chine à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, après avoir été occupée (administrée) par le Japon ³. La défaite du KMT en Chine continentale s'explique en grande partie par la révolte des paysans et de la classe ouvrière, qui ont soutenu le Parti communiste chinois (PCC) qui appelait à créer une « patrie des travailleurs ».

Dès 1950, le KMT a adopté un système de couverture sociale des travailleurs, qui a été entériné en 1958 par le Labor Insurance Act (loi sur la protection sociale). Ce système est l'une des principales politiques publiques en matière de travail par sa portée et par ses conséquences sur les travailleurs et les relations professionnelles. Il prévoit diverses

prestations ⁴ pour les salariés, les travailleurs indépendants et les employeurs, ainsi que pour les artisans et les travailleurs saisonniers.

Des syndicats étroitement dépendants du pouvoir central

La structure institutionnelle du système de protection sociale des travailleurs et les politiques publiques en la matière forment l'un des piliers du système de relations professionnelles. Ce système est le résultat d'un processus législatif qui oblige l'employeur à fournir une couverture santé à chacun de ses salariés. C'est un élément central de la politique du KMT en matière de travail. On le retrouve dans d'autres lois, telles que celle de 1943 sur le fonds de prestations sociales pour les salariés (Employee Benefits Fund Act), ou celle de 1984 sur les normes de travail (Labor Standards Act) ⁵. Ces mécanismes relèvent de ce que nous appellerons une politique « d'inclusion sociale » : le KMT voulait prouver que les travailleurs étaient protégés et pris en charge par l'État, surtout après sa défaite en Chine continentale.

1. Kuomintang, qui signifie littéralement « Parti du peuple », est plus connu en Occident sous le nom de « Parti nationaliste ».

2. Au XVI^e siècle, les navigateurs portugais l'avaient baptisée « Formose ».

3. À Taïwan, la vision de cette période diffère selon l'orientation politique : pour les partisans de l'indépendance, le Japon administrait officiellement l'île, d'où le terme d'« administration ». En revanche, les partisans de l'unification l'associent à l'invasion de la Chine pendant la Seconde Guerre mondiale, et parlent donc d'« occupation ».

4. Deux types de couverture sont prévus : (1) une assurance de base (*ordinary insurance*) et (2) une assurance accidents du travail (*occupational accident insurance*). Cette couverture comprend les prestations de maternité, les prestations en cas d'accident, de maladie, d'incapacité de travail, de vieillesse (sécurité sociale) et les prestations de survivant. Les prestations de soins médicaux étaient initialement incluses dans ce programme, et elles ont été transférées au sein du système de santé public universel en 1996. Un système d'assurance chômage a été mis en place en 1999, mais sans source de financement... Ce n'est qu'en 2003, avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance chômage, que l'allocation chômage a pu devenir effective, grâce à une contribution d'1 % du Fonds d'assurance chômage.

5. Tous ces textes de loi imposent aux employeurs de prendre en charge la majorité des coûts liés aux soins médicaux de leur personnel : l'assurance santé professionnelle exige par exemple des entreprises qu'elles financent les cotisations des salariés à hauteur de 70 % des cotisations sociales. La dotation du fonds pour les prestations sociales des salariés provient essentiellement des cotisations des employeurs, notamment des investissements financiers, des rémunérations mensuelles et de la vente d'équipements usagés. Par ailleurs, conformément à la loi sur les normes de travail, les employeurs ont l'obligation de financer la retraite privée que percevront les salariés.

De fait, contrairement à bon nombre de pays en développement, tous quelque peu hostiles envers les syndicats, Taïwan, *via* le KMT, a décidé de soutenir les syndicats plutôt que de s'y opposer (Pan, 1998) et le parti a toujours exercé un ascendant sur le mouvement syndical ⁶. Les syndicats ont été organisés avec l'aide de l'État et des autorités locales. Les dirigeants syndicaux étaient sélectionnés, et leur carrière politique facilitée, avec l'aval de leur employeur ⁷. Cette dépendance au parti n'a toutefois pas eu que des effets bénéfiques sur le mouvement syndical. Les syndicats se sont en effet retrouvés coupés de leur base, car ils n'étaient pas organisés en fonction des besoins et des attentes de celle-ci. La loi sur les syndicats adoptée en 2011 est venue renforcer ce processus d'affaiblissement du mouvement syndical en obligeant tout salarié à adhérer uniquement au syndicat implanté sur son lieu de travail ⁸. Cette loi prévoit également que tous les artisans doivent constituer un syndicat ou rejoindre un

syndicat existant pour bénéficier du système de couverture sociale. La syndicalisation des artisans constitue davantage une conséquence de cette incitation institutionnelle qu'un besoin de participer à la négociation collective, expliquant ainsi le faible poids des syndicats.

Des syndicats représentant surtout les artisans, aux préoccupations différentes des salariés

Les artisans représentent actuellement près des quatre cinquièmes des syndiqués, contre un cinquième seulement environ d'ouvriers ⁹. Les ouvriers syndiqués souhaitent une hausse de leurs salaires et une amélioration de leurs conditions de travail et s'intéressent, par conséquent, de très près à la négociation collective. Or, la plupart des organisations syndicales étant composées d'artisans, qui sont des travailleurs indépendants, elles s'attachent principalement à faciliter l'accès de leurs adhérents au système de protection sociale, à collecter

6. À l'issue de la révolution de 1912, Sun Yat-Sen, le fondateur de la République de Chine et du KMT, a autorisé les membres du nouveau Parti communiste chinois (PCC) à adhérer au KMT. Avant 1927, les membres du PCC et du KMT étaient ainsi réunis et les deux partis avaient adopté comme système d'organisation un bureau politique de type soviétique. Chaque parti s'est allié avec une organisation syndicale différente, la Fédération chinoise du travail (Chinese Federation of Labour, CFL) pour le KMT et la Fédération chinoise des syndicats (All-China Federation of Trade Unions, ACFTU) pour le PCC.

7. Le KMT disposait auparavant d'un service des affaires sociales, intégré au comité central, dont le but était de superviser les activités liées aux syndicats. Le parti a également mis en place des commissions locales et professionnelles, afin de gérer des dossiers ayant trait aux travailleurs ou à d'autres aspects sociaux. Ces commissions avaient pour fonction d'aider les syndicats à s'organiser, d'arbitrer les différends professionnels et de faciliter la communication entre le syndicat et la direction de l'entreprise.

8. La faiblesse du mouvement syndical vient du fait qu'il est peu organisé à la base avec une faible structure de délégués et peu de vie syndicale. L'institution syndicale repose sur le soutien du gouvernement qui, en contraste à de nombreux pays, lui est favorable. La loi de 2011 oblige certes les travailleurs à se syndiquer, mais quatre cinquièmes des adhérents à un syndicat sont des artisans et n'y souscrivent que pour accéder au régime d'assurance sociale, sans impact réel sur la vie ou l'activité syndicale : le syndicat ne fait que fonction de relais. La loi vise également à faciliter ou favoriser l'organisation sectorielle mais les syndicats ont du mal à y parvenir car les salariés ont de fortes identités d'entreprise.

9. D'après les statistiques officielles, au terme de l'année 2015, Taïwan comptait au total 3 350 520 travailleurs syndiqués, dont 626 500 adhérents d'un syndicat d'entreprise ou de branche et 2 724 020 adhérents d'un syndicat d'artisans. Voir <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/23010.htm>.

les cotisations et à organiser la formation professionnelle destinée à renforcer leurs compétences : la négociation collective ne fait donc pas partie de leurs priorités. Traditionnellement, le syndicalisme ouvrier s'organise essentiellement sur le lieu de travail ¹⁰. Bien que la loi sur les syndicats ait été révisée en 2011 pour permettre aux organisations syndicales de se structurer à l'échelle d'un secteur d'activité, les travailleurs conservent un sentiment très prononcé d'appartenance à leur entreprise, ce qui entrave toute tentative d'organisation syndicale entre plusieurs établissements ¹¹.

La faiblesse du mouvement syndical est également due au poids du corporatisme d'État (Hsu, 1988) et la fragmentation des organisations syndicales et patronales fait que leur influence est limitée. Ce modèle repose en grande partie sur une école de pensée profondément ancrée dans la culture du pays, le confucianisme, lequel constitue également un instrument de contrôle politique. Il affirme que l'État doit faire preuve de bienveillance et qu'il a pour obligation de servir l'ensemble de la population, y compris pour ce qui est des relations professionnelles. L'État est ainsi « l'arbitre suprême » des relations professionnelles. Rappelons toutefois

que cette prééminence de l'État est, dans l'ensemble, appréciée des Taïwanais ¹². Paradoxalement, les citoyens cherchent à tirer individuellement le meilleur profit du marché, tout en laissant l'État définir les règles sociales. En effet, depuis plusieurs décennies, le peuple taïwanais aspire à la réussite individuelle. Selon une expression populaire, la principale caractéristique des Chinois est d'être « des grains de sable dispersés » (中國人是一盤散沙) et cette description d'une société individualiste s'applique aussi à Taïwan, où domine la culture chinoise Han. L'individualisme se manifeste notamment dans l'importance de l'entrepreneuriat : à Taïwan, les petites et moyennes entreprises sont le moteur principal de l'économie. La prépondérance de l'individualisme dans la société chinoise, y compris à Taïwan, explique cette préférence pour l'entrepreneuriat par rapport au salariat. Cela explique pourquoi, à Taïwan, le mouvement syndical est à ce jour aussi faible. Les travailleurs saisissent la moindre opportunité qui leur est offerte pour devenir des entrepreneurs, même s'il s'agit souvent de tenir un petit commerce ou un stand sur un marché de nuit. Autre élément important : à Taïwan, la durée de vie moyenne d'une entreprise

10. Jusqu'en 2011, conformément à la loi sur les syndicats, les syndicats d'ouvriers étaient tenus de s'organiser sur le lieu de travail. Si une entreprise disposait de plusieurs sites, chacun d'entre eux pouvait avoir un syndicat. Toutefois, cette loi n'a jamais été appliquée avec rigueur. Dans les faits, la structure syndicale recouvre en grande partie l'entreprise, car, à Taïwan, la plupart des PME n'ont qu'un seul site.

11. Bien que la loi sur les syndicats ait défini deux types d'organisations syndicales, les syndicats d'artisans et les syndicats d'ouvriers, le regroupement au sein d'un syndicat d'artisans travaillant dans différents corps de métiers est très rare en Chine et à Taïwan par rapport aux pays occidentaux. Taïwan et la Chine ont en effet connu une industrialisation tardive, sans passage progressif d'un mode de production artisanal à un mode de production industrielle, qu'ils ont directement importé et adopté de l'Occident. C'est pourquoi les artisans taïwanais n'ont pas la mentalité et l'expérience requises pour constituer un syndicat sectoriel couvrant plusieurs lieux de travail.

12. Par exemple, pour résoudre un différend, les travailleurs et la direction d'une entreprise préfèrent se tourner vers les pouvoirs publics plutôt que d'engager un processus de négociation. Le mouvement syndical aura ainsi tendance à organiser un rassemblement ou à médiatiser un conflit afin d'attirer l'attention de l'opinion publique et, partant, de laisser aux autorités la responsabilité de trouver une solution.

n'est que de 13 ans. Il est par conséquent difficile de susciter chez les travailleurs un sentiment d'unité qui les pousserait à s'organiser ou à former un syndicat.

Une forte pression de la chaîne de valeur mondiale sur les relations professionnelles

En l'absence de militantisme ouvrier, la gestion des relations de travail n'a jamais constitué une préoccupation pour les employeurs taïwanais. La faiblesse du mouvement syndical leur permet d'échapper, d'une part, à des pressions à la hausse des salaires, et d'autre part aux pressions que certaines forces politiques pourraient tenter d'exercer sur le gouvernement pour qu'il prenne des mesures en faveur des travailleurs. C'est aussi pour cette raison que les relations d'emploi au sein des entreprises taïwanaises implantées dans le monde suscitent souvent des critiques¹³. Il semble que les employeurs taïwanais préfèrent traiter avec l'État plutôt qu'avec des organisations de travailleurs ou autres organisations similaires.

Le manque d'intérêt des entreprises taïwanaises pour les relations professionnelles et d'emploi s'explique, dans une très large mesure, par l'insertion de leurs activités dans la chaîne de valeur

mondiale. En effet, grâce à leur grande flexibilité, due notamment à leur main-d'œuvre abondante, à leur maîtrise de technologies avancées et à leurs coûts salariaux compétitifs, les fabricants taïwanais jouent un rôle essentiel dans l'expansion des marques mondiales. Pour obtenir des commandes d'une marque, l'entreprise taïwanaise se limite au respect du code de conduite du client – ce dont atteste un audit –, ce qui lui permet d'éviter de définir sa propre politique d'emploi et de relations de travail, puisque celle-ci n'aurait aucune importance stratégique.

Depuis près de trois décennies, la dépendance de Taïwan à la Chine conduit de plus en plus les entreprises taïwanaises à « niveler par le bas » leur mode de gestion de la main-d'œuvre. La Chine continentale est devenue un nouvel horizon pour ces entreprises qui cherchent à gagner des parts de marché à l'intérieur de la chaîne de valeur mondiale, afin de répondre à l'objectif stratégique des grandes marques : produire à bas coûts. De fait, selon les détracteurs de l'accord-cadre de coopération économique¹⁴, celui-ci a eu pour effet d'aligner le coût du travail de Taïwan sur celui de la Chine, ce qui a entraîné une baisse des salaires de la main-d'œuvre taïwanaise¹⁵. De leur

13. Voir, par exemple, Liu Shao-hua, « Activistes Allege Labor Violations », *Taipei Times*, December 2, 2000, <http://www.taipeitimes.com/News/local/print/2000/12/02/0000063823>. Les pratiques d'emploi de certaines entreprises taïwanaises implantées dans des pays d'Amérique latine ont été dénoncées. Des fédérations syndicales internationales, dont Unite, la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir (FITTHC) et UNI Global Union, s'attachent également à trouver des solutions aux conflits du travail dans les entreprises taïwanaises.

14. L'accord-cadre de coopération économique (ECFA) est un accord commercial préférentiel qui vise à réduire les droits de douane et les obstacles aux échanges entre la République populaire de Chine (la Chine continentale) et la République de Chine (Taïwan). Signé le 29 juin 2010 à Chongqing, il est considéré comme le traité commercial le plus important entre les deux pays depuis leur séparation en 1949 après la guerre civile.

15. Le professeur Chen Bo-Chi (2009) a été le premier à avancer cet argument. Voir aussi l'étude de Huang *et al.* (2014) destinée à l'IEAS (Economic Institute, Academia Sinica). À propos de la stagnation des salaires réels, cette étude a identifié et comparé les principaux facteurs expliquant pourquoi, en raison de sa proximité géographique avec la Chine, Taïwan est susceptible de souffrir davantage que d'autres pays de l'impact du marché du travail chinois sur les salaires.

côté, certains fabricants taïwanais ¹⁶ affirment que leurs clients ne leur laissent pas une marge de manœuvre suffisante pour proposer, comme ils le font vis-à-vis de leurs propres salariés, des conditions de rémunération et de travail décentes.

**Une économie performante,
au prix de conditions de vie
et de travail dégradées**

Taïwan apparaît à la 11^e place dans le classement 2015 de la compétitivité mondiale (World Competitiveness Yearbook) établi par l'International Institute for Management Development (IMD, 2015) de Lausanne. L'île-État est classée à la 9^e place en matière d'efficacité de ses administrations publiques, à la 11^e place pour ses performances économiques, à la 14^e place pour l'efficacité de ses entreprises et à la 18^e place pour son infrastructure ¹⁷. Selon les dernières estimations du Fonds monétaire international, en 2014, Taïwan affichait un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 35 604 dollars américains en parité de pouvoir d'achat, soit un niveau de richesse supérieur à celui du Royaume-Uni, de la France, du Japon ou de la Corée du Sud ¹⁸. Pour un petit pays comme Taïwan, c'est le signe

d'un très grand dynamisme économique. Cependant, la compétitivité de l'économie et l'efficacité des entreprises taïwanaises s'explique en fait par un temps de travail particulièrement élevé (en moyenne 2 116 heures travaillées par personne et par an ¹⁹), par la stagnation des salaires ²⁰ et l'insertion de Taïwan dans la chaîne de valeur mondiale ²¹.

Les conditions de travail difficiles et la forte précarité des emplois sont loin de constituer un problème nouveau. Elles résultent non seulement des accords institutionnels, mais aussi du contexte socio-culturel taïwanais/chinois. Produisant depuis longtemps pour la chaîne d'approvisionnement mondiale, les entreprises taïwanaises emploient une main-d'œuvre peu coûteuse et très flexible. Leur priorité est de s'adapter très rapidement aux besoins de leurs clients. Les salariés sont tacitement tenus de rester à leur poste de travail tant que l'encadrement est présent dans l'usine ²². La loi sur les normes de travail (Labor Standards Law, LSA) est devenue la principale cible des critiques. De nombreux travailleurs sont considérés comme s'ils relevaient du régime de responsabilité défini dans l'article 84-1 de cette loi ²³. C'est du moins l'argument utilisé par leur employeur pour leur imposer

16. Entretien avec un dirigeant d'un grand sous-traitant taïwanais en Chine, 2015. Ce fabricant a des filiales dans différents pays d'Asie du Sud-Est et produit pour les principales grandes marques de chaussures de sport.

17. http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall_ranking_5_years.pdf.

18. « IMF Says Taiwan 20th Richest by PPP », *Taipei Times*, September 24, 2011, <http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2011/09/24/2003514020>.

19. <http://www.chinatimes.com/newspapers/20150528000430-260102>.

20. <http://www.ft.com/cms/s/0/7bec7f70-8fb1-11e2-9239-00144feabdc0.html#axzz3yVpMOZKq>.

21. C'est à Taïwan que la part des emplois liés à la chaîne de valeur mondiale est la plus élevée : elle représente plus d'un emploi sur deux, d'après l'Organisation internationale du travail (ILO, 2015:134-135).

22. Cela s'explique aussi par une autre norme sociale : le respect de la hiérarchie.

23. L'article 84-1 a amendé la réglementation relative aux heures de travail, qui correspondait aux conditions de production en vigueur dans le secteur manufacturier à l'époque où la LSA a été promulguée (1984). Il introduit des dérogations, avec l'accord des autorités compétentes, pour l'emploi de certaines catégories de personnel (telles que les vigiles) au-delà des heures de travail normales définies à l'article 30 de la LSA.

un temps de travail très élevé. Des organisations professionnelles ont même proposé d'amender la législation pour qu'elle autorise un plus grand nombre d'heures supplémentaires, ce qui permettrait à ces travailleurs d'améliorer leur revenu.

Les employeurs mettent aussi à profit la souplesse du régime d'emploi en recrutant des travailleurs temporaires afin de réduire les coûts de main-d'œuvre et de gagner encore en flexibilité. Cette pratique est fréquente dans le secteur privé, et en particulier dans l'informatique, car elle permet de faire de la main-d'œuvre temporaire une variable d'ajustement en fonction des besoins des clients. Le recours à l'intérim évite aux entreprises d'avoir à s'acquitter directement des obligations légales telles que le versement des salaires et des pensions de retraite. Cependant, les travailleurs craignent tout particulièrement que, si un cadre est mis en place, les employeurs en profitent pour recruter davantage de travailleurs temporaires, plutôt que de recourir à des contrats de travail classiques à durée indéterminée, comme c'est le cas au Japon ²⁴.

Entre 2008 et 2015, malgré les efforts du KMT pour remédier aux problèmes

économiques, le taux de chômage a augmenté pour atteindre 6,13 % en août 2009 ²⁵, un record dans l'histoire moderne de Taïwan, avant de reculer ensuite. Beaucoup de diplômés de l'université ne trouvent pas d'emploi ²⁶, malgré la politique de développement de l'enseignement supérieur ²⁷. De plus, les jeunes générations ont vu leur salaire stagner, voire même leur revenu baisser – les médias expliquent souvent que c'est la raison principale pour laquelle les jeunes perdent espoir dans l'avenir et n'envisagent plus de se marier ou d'acheter un logement. D'autres problèmes, comme la réforme du système de retraite, la sécurité alimentaire, la flambée des prix de l'immobilier et les controverses sur la discipline militaire, ont aussi accentué le mécontentement de la population à l'égard du KMT et appellent à une nécessaire refonte des institutions.

Malgré ses efforts pour créer des emplois, le recul du chômage (qui a reflué à 3,78 % en 2015, après avoir atteint 6,13 % en 2009) et la hausse du salaire minimum (relevé à six reprises entre 2008 et 2015 ; Ministry of Labour, 2016), le KMT n'a pas réussi à obtenir le soutien de la population ²⁸. Les Taïwanais lui ont en effet reproché de

24. L'emploi temporaire a fortement augmenté au Japon. Voir The Japan Institute for Labor Policy and Training (JILPT, 2012:12-32). Depuis la loi sur le travail temporaire de 1986, le gouvernement japonais a modifié plusieurs fois la loi pour lever les restrictions sur l'emploi temporaire, et permettre aux employeurs d'embaucher plus facilement sous cette modalité.

25. *Yearbook of Manpower Survey Statistics*, Direction générale du budget, de la comptabilité et de la statistique, Yuan exécutif (gouvernement), République de Chine, mars 2015.

26. D'environ 12 %, le taux de chômage des diplômés de l'université était plus élevé que celui des autres catégories de travailleurs et que la moyenne nationale.

27. En 1994, un groupe d'organisations issues de la société civile a lancé une campagne pour le « développement de l'enseignement supérieur », dans le cadre du « plan de réforme de l'éducation », sous la houlette de Lee Yuan-Tseh, prix Nobel de chimie en 1986. Le nombre d'établissements d'enseignement supérieur proposant des cursus de quatre ans est ainsi passé de 67 en 1996 à 159 en 2014, et le nombre d'étudiants de 678 000 à 1 240 000.

28. À Taïwan, le secteur des médias est très concurrentiel. Avant la fin des années 1980, il était sous la tutelle du gouvernement et du KMT. Dans les années 1990, un mouvement de libéralisation des médias a été lancé pour amender la législation et mettre un terme aux intérêts financiers que le KMT détenait dans ce secteur, notamment dans la presse et les médias électroniques. Des entrepreneurs locaux qui finançaient le DPP ont investi dans plusieurs chaînes de télévision par câble. Pour faire de l'audience, ces opérateurs critiquaient très vivement le gouvernement (et en général le KMT).

donner la priorité à des politiques macro-économiques, ou de long terme, au lieu de répondre à leurs préoccupations immédiates. Et bien que détenant plus de la moitié des sièges au Parlement, le KMT est une organisation très peu homogène, comptant de multiples courants, l'empêchant d'élaborer un programme unifié. Le plus grand défi auquel était alors confrontée la classe politique taïwanaise, et dont le KMT semblait ne pas avoir pris conscience, était le basculement de l'opinion de la droite vers la gauche du spectre politique. Or, le KMT et le Président Ma Ying-jeou considéraient que le développement économique n'était possible qu'à condition de se cantonner à des principes néolibéraux. Ils étaient favorables à une intervention aussi faible que possible de l'État et à une réglementation n'entravant pas l'expansion du marché. La plupart des conseillers du Président étaient fermement convaincus de la pertinence de cette stratégie, notamment parce que Taïwan avait été un dragon économique dans les années 1980. Mais la population continuant de voir se dégrader l'emploi et ses revenus, a manifesté son désir de changement de stratégie économique et politique. Le DPP s'est saisi de l'occasion pour désigner la Chine comme l'ennemi de Taïwan, le responsable des inégalités de revenus, du chômage, de l'échec de la reconfiguration industrielle, etc.

Une aspiration progressiste lors de la campagne électorale de 2016

Un grand nombre de citoyens mécontents, aux priorités diverses et nourris par

une volonté d'ouverture, se sont manifestés en même temps. Le climat social né de la libéralisation politique et de l'émergence de la démocratie après les années 1980 a permis le développement des organisations non gouvernementales et des associations politiques. Avec leurs idéologies politiques et leurs priorités économiques et sociales variées, ces mouvements ont appris à promouvoir leur vision ou leurs propositions *via* différents canaux : certains ont fait pression sur la classe politique, d'autres ont profité d'événements sociaux ou politiques pour faire entendre leur voix et mettre en avant leur action, d'autres encore ont recouru aux réseaux sociaux pour diffuser leurs idées et leurs convictions. Mais, jusqu'à l'élection de 2016, ils n'avaient pas, pour la plupart, essayé de former un parti politique dans l'optique de mettre leurs idées à l'épreuve d'une campagne électorale.

Émergence de partis issus de la société civile pour dépasser le débat sur l'unification ou l'indépendance vis-à-vis de la Chine

Jusqu'en 2016, nul ne pensait réellement possible d'orienter le débat sur un autre thème que le clivage pro-unification/pro-indépendance vis-à-vis de la Chine. Depuis la première vague de démocratisation de Taïwan, le débat politique est en effet axé sur cette question, et non sur le clivage gauche/droite. Les liens géographiques, culturels et historiques avec la Chine continentale revêtent une signification manifestement très importante pour Taïwan, et ils se sont encore intensifiés lorsque l'intégration économique a semblé inévitable²⁹. Au cours de

29. Le clivage pro-Chine/pro-indépendance n'est pas pertinent en soi pour l'analyse de l'élection car il s'agit d'une constante. Cette question demeure importante en toile de fond mais c'est davantage celle de la justice distributive qui a représenté l'enjeu décisif dans ce clivage (d'où la victoire du DPP), car l'argument qui a guidé le vote est que la dépendance économique croissante à la Chine tire Taïwan vers le bas. La proposition d'une politique équilibrant l'efficacité et l'équité a donc reçu un accueil favorable des électeurs.

la dernière décennie, la Chine est devenue non seulement la première source d'investissements directs étrangers (IDE) à Taïwan, mais aussi le premier partenaire commercial de l'île ³⁰. C'est pour cette raison que le Président taïwanais, Ma Ying-jeou, a tenté de maintenir des relations pacifiques et le dialogue avec la Chine. Selon le principal parti d'opposition, le Parti démocrate progressiste (Democratic Progressive Party, DPP), les difficultés sociales et économiques de Taïwan viennent entre autres des relations entre la Chine et le KMT, ainsi que de l'interdépendance économique des deux pays. Le DPP a réussi à focaliser les attentes des Taïwanais en se concentrant sur la Chine, pour mieux s'opposer à toute politique de liens avec ce pays (accord et zone de libre-échange, restructuration industrielle, accueil d'étudiants chinois et de talents étrangers...) et démontrer le gouvernement de M. Ma était responsable de l'influence néfaste de la politique chinoise sur Taïwan. En 2000, le DPP a été d'ailleurs qualifié de parti de centre-gauche lorsqu'il a voulu se démarquer du KMT en se déclarant progressiste. Mais cette classification n'a pas résisté à l'épreuve des faits, car ce parti a en réalité mené une politique néolibérale. La frange progressiste de la société taïwanaise, et notamment les groupes de défense des travailleurs, a alors estimé que le DPP avait élaboré un

programme progressiste dans le seul but d'étoffer ses soutiens.

Au fil des ans, les acteurs progressistes issus de la société civile ont pris conscience de la nécessité d'occuper la scène politique afin que leurs revendications soient prises en compte. C'est pourquoi de nombreux partis aux idéologies et aux programmes différents sont apparus lors de l'élection de 2016, en particulier des partis qui défendaient les travailleurs et l'environnement : le Parti écologique (Green Party), le Parti social-démocrate (Social Democratic Party), le Parti des arbres (Tree Party), le Parti du travail de Taïwan (Taiwan Labor Party), le Parti des travailleurs (Workers Party) et le New Power Party (NPP). L'alliance du parti écologique et des sociaux-démocrates ainsi que le NPP ont gagné du terrain pendant la campagne électorale.

Le NPP est issu du Mouvement des Tournesols ³¹, qui avait été lancé en 2014 par des étudiants ³² pour s'opposer aux négociations de l'accord de libre-échange sino-taïwanais par le KMT ³³. Pendant la campagne, le NPP a réussi à maintenir une relation de collaboration, bien que parfois délicate, avec le DPP ³⁴. Il est parvenu à faire prendre conscience aux jeunes générations que la Chine pouvait menacer l'équilibre entre économie et justice sociale à Taïwan. Le NPP a présenté le gouvernement comme étant incapable de fonctionner et de résoudre

30. Taïwan a reçu plus de 40 % de l'ensemble des flux d'IDE provenant de Chine, et exporté plus de 40 % de sa production en Chine. À ce propos, voir par exemple Zhang (2005) et Hou, Tung (2002:24).

31. Il s'agit d'un mouvement protestataire emmené par une coalition d'étudiants et de groupes de défense des droits civiques qui, du 18 mars au 10 avril 2014, a occupé le Yuan législatif (Parlement), puis le Yuan exécutif (bureau du Premier ministre) de la République de Chine.

32. Nombre de dirigeants de ce mouvement avaient été formés par la Fondation de Mme Tsai Ing-wen (Hsiao-In Ji Jin Huei).

33. Pour une analyse, voir Cindy Sui, « Will the Sunflower Movement change Taiwan? », *BBC News*, April 9, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-32157210>.

34. Lorand C. Laskai, « Taiwan's Newest Political Party Was Co-Founded by a Tattooed Rockstar », *Foreign Policy*, November 19, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/11/19/taiwan-politics-china-new-power-party-beijing-ma-xi-kmt-dpp/>.

les problèmes en raison de l'influence de la Chine continentale. Le parti a réussi à obtenir cinq sièges sur 133 au Parlement. En revanche, la coalition entre les verts et les sociaux-démocrates (G-SD)³⁵ n'a pas pu entrer au Parlement, même si son programme était considéré comme véritablement progressiste. La défaite de la coalition peut s'expliquer par son manque d'expérience, mais aussi par la difficulté à s'imposer sur la scène politique taïwanaise.

Un progressisme de façade ?

On peut avancer différentes explications pour comprendre pourquoi le programme progressiste peine à susciter l'adhésion. Il a notamment été reproché à de nombreux partisans du programme progressiste de la coalition G-SD de ne pas être suffisamment proches des travailleurs, d'être davantage des théoriciens que des praticiens. En résumé, d'être « dans les nuages »³⁶. En première lecture, le succès du NPP tenait à sa proximité avec les préoccupations des électeurs.

Cependant, une analyse plus approfondie révèle que la percée du NPP est due à son alliance stratégique fructueuse avec le DPP, qui repose sur la conviction commune que la politique du KMT a rendu Taïwan trop dépendant de la Chine et trop vulnérable face à cette dernière. Pour la candidate du DPP à l'élection présidentielle, Mme Tsai Ing-wen, Taïwan devait nouer des partenariats économiques avec

d'autres pays, à l'instar du Partenariat transpacifique (PTP)³⁷. Cette stratégie éclaire ainsi les véritables circonstances de l'émergence du programme progressiste dans la politique taïwanaise et, peut-être aussi, la différence de fond entre le DPP et le NPP. D'un côté, évaluant l'influence de la Chine sur Taïwan, et la possibilité d'accéder au pouvoir lors de l'élection de 2016, le DPP a clairement affirmé son soutien au libre-échange, et que la Chine n'était pas sa priorité. De l'autre, comme nous l'avons déjà évoqué, le NPP a été créé à la suite du Mouvement des Tournesols, qui s'opposait à la politique de libre-échange avec la Chine menée par le KMT. Le NPP se défendait toutefois de s'opposer au libre-échange, et prétendait simplement réclamer la transparence dans le processus décisionnel lors des négociations³⁸. Cette prise de position montre la manière dont le NPP s'est servi du programme progressiste pour parvenir à ses fins : son succès est dû non pas à son programme progressiste mais à sa position favorable à l'indépendance vis-à-vis de la Chine, une position que partage le DPP. Par ailleurs, l'échec de la coalition G-SD s'explique notamment parce qu'elle a essayé de montrer qu'elle ne s'inscrivait pas dans le clivage traditionnel « indépendance/unification » et était convaincue que Taïwan était mûr pour un programme progressiste. En réalité, les principaux partis restent favorables au néo-libéralisme, et

35. Abraham Gerber, « Greens, Social Democrats to Cooperate », *Taipei Times*, August 18, 2015, <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2015/08/18/2003625626>.

36. <http://www.thenewslens.com/post/272330/>. L'auteur explique qu'en 2012, lors de sa dernière campagne, Mme Tsai était représentée sur un nuage coloré flottant au-dessus de la population, mais aujourd'hui c'est différent. L'article s'appuie sur l'exemple de Mme Tsai pour expliquer pourquoi la coalition G-SD a échoué et pourquoi le NPP a connu un succès en 2016.

37. Linda van der Horst, « The Rise of Taiwan's "Third Force" », *The Diplomat*, January 6, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/the-rise-of-taiwans-third-force/>.

38. <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5073947>. Cet article présente la position du NPP concernant le choix politique au Parlement.

s'ils se sont réclamés d'un programme progressiste, c'était dans le seul but d'accéder au pouvoir.

Plus généralement, même si les idées progressistes et les actions sociales lancées par des groupes de la société civile ont essaimé dans les sphères politique et sociale, les préférences idéologiques en matière de politique publique ne sont toujours pas devenues une réalité politique. Néanmoins, l'élection de 2016 montre que les mentalités commencent à évoluer et les Taïwanais à devenir plus progressistes. Le NPP et le DPP ont compris le message et l'ont traduit en propositions pragmatiques lors de la campagne, dans l'espoir de remporter l'élection, stratégie qui s'est avérée payante. Le vote populaire s'est porté sur le DPP, qui a remporté les élections, et Ms. Tsai a été élue Présidente. De nombreux syndicats progressistes (minoritaires) ont soutenu l'alliance entre les Verts et les sociaux-démocrates. Cette coalition G-SD a toutefois échoué parce qu'elle s'est trop focalisée sur les aspects idéologiques : elle est restée très éloignée des préoccupations quotidiennes de la population et n'a pas su proposer de solutions concrètes durant la campagne. Les syndicats traditionnels, quant à eux, ont soutenu le KMT, leur allié traditionnel, et cela avant tout pour garantir le maintien du régime d'assurance en place.

Conclusion

Une enquête a été menée sur plusieurs années à propos du sentiment d'être « taïwanais(e) » ou « chinois(e) »,

afin de déterminer dans quelle mesure les Taïwanais se sentent « chinois ». Elle montre que de moins en moins de Taïwanais se considèrent comme chinois. Même si leurs ancêtres sont venus de Chine continentale après 1949, les jeunes ont pris leurs distances avec la Chine quand les anciennes générations ont disparu³⁹. Même si l'élection de 2016 a donné l'impression que les Taïwanais s'intéressaient désormais à l'égalité et à d'autres sujets progressistes, le résultat de l'élection montre que, dans la relation entre Taïwan et la Chine continentale, le plus important est l'influence de la Chine sur l'économie et la démocratie taïwanaises. Néanmoins, l'apparition de partis nouveaux a des conséquences non négligeables : elle indique qu'en plus des lignes politiques traditionnelles, les Taïwanais ont compris qu'un équilibre entre efficacité et équité pouvait constituer un critère de choix démocratique supplémentaire. Lorsque le DPP hésite à se présenter ouvertement comme favorable à l'indépendance vis-à-vis de la Chine, ce pourrait bien n'être qu'une stratégie de campagne. Mais cela révèle aussi que la politique taïwanaise pourrait être en train de changer de direction. Par ailleurs, si l'on en juge d'après le résultat des urnes, même si le KMT est parvenu à établir des relations pacifiques avec la Chine, il n'a pas réussi à maintenir un équilibre entre efficacité et équité sur la question la plus importante pour la majeure partie de la population. Nous pouvons en conclure qu'un front politique est en train de se dessiner, qui tend à réorienter la stratégie nationale de développement : celle-ci pourrait ne plus se limiter au seul critère

39. On emploie depuis peu le terme d'« autochtone indépendant » pour qualifier la jeune génération taïwanaise qui a grandi sans lien direct avec la Chine. Par conséquent, elle sera aussi, dans son orientation politique, favorable à l'indépendance vis-à-vis de la Chine (RPC). Cette évolution explique l'échec de la politique de la RPC vis-à-vis de Taïwan sur les 30 dernières années.

d'efficacité et s'élargir à celui de l'égalité sociale ; par ailleurs, le débat traditionnel « pro-unification ou pro-indépendance » pourrait ne plus guider le choix démocratique à Taïwan. Enfin, les organisations de la société civile, telles que celles qui défendent l'environnement et les droits des travailleurs/de l'homme, seront amenées à participer plus activement à l'élaboration des politiques.

Sources :

陳博志 (Chen Bo-Chi (2009)), 要素價格均等化作用圖解 (*The Anatomy of the Effect of Factor-Price Equalization*), <http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/2411/0/1361/1353>.

Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (2015), *Yearbook of Manpower Survey Statistics*, Executive Yuan, Republic of China, March.

Hou W.J. (2002), *China's FDI Policy and Taiwanese Direct Investment (TDI) in China*.

徐正光 (Hsu (1988)), 統合政策下的台灣勞工 (Taiwan Labor under Corporatist Policy) 第一屆勞資關係論文集 (*Proceeding of the 1st Labor-Management Conference*), p. 189-204.

黃登興, 劉碧珍, 楊子涵 (Huang, Liu, Yang (2014)), 台灣實質薪資的停滯現象: 全球趨勢與台灣特徵 (*The Phenomenon of Stagnant Real Wage in Taiwan*:

Global Trend and Taiwan Peculiarity), IEAS Working Paper (in Chinese), Institute of Economics, Academia Sinica, Taipei, Taiwan.

ILO (2015), *2015 ILO World Employment and Social Outlook*, Geneva.

IMD (2015), *2015 World Competitiveness Yearbook*.

JILPT (The Japan Institute for Labor Policy and Training) (2012), *Labor Situation in Japan and Analysis. General Overview 2011/2012*.

Ministry of Labor (2016), 勞動部, 基本工資之制定與調整經過 (*The Enactment and the Chronicle of the Basic Wage Adjustment*) (in Chinese), <http://www.mol.gov.tw/topic/3067/5990/13171/19154/>.

Pan S.W. (1998), *Employment Relations in a Changing Global Economy: The Case of Taiwan*, School of Industrial Labor Relations, Cornell University, Ithaca.

Tung C.-Y. (2002), « The Impact on Taiwan (An Interim Assessment of the Impact of Taiwan's Investment in China on Taiwan's Economic Development) », in Wei S.J., Wen G.J., Zhou H. (eds.), *The Globalization of the Chinese Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 190-204.

Zhang Honglin K. (2005), « Why Does So Much FDI from Hong Kong and Taiwan Go to Mainland China? », *China Economic Review*, vol. 16, n° 3, p. 293-307.

Singapour

L'ultra-corporatisme au service du « Singaporean Core »

*Adrian T.H. KUAH, Stéphane LE QUEUX et Subaimy HASSAN**

Dans un contexte de grands mouvements de grèves (26 600 journées non travaillées au total en 1959)¹, le People's Action Party (PAP, Parti d'action populaire), a engagé, dès son arrivée au pouvoir, un processus de « transformation » des relations professionnelles dans l'objectif de constituer un système tripartite de relations professionnelles. Ce système s'est consolidé au cours des 50 dernières années et est parvenu à rassembler l'État, les syndicats, puis les associations patronales autour d'un objectif commun : garantir la paix sociale et la croissance économique. Ce modèle fait aujourd'hui face à deux enjeux majeurs (encadré 1) : stimuler la croissance des gains de productivité dans le cadre d'une politique restreignant le recours à la main-d'œuvre

étrangère ; la crainte de débordements sociaux de la part des travailleurs étrangers et d'une polarisation sociale entre les salariés qui constituent le « Singaporean Core »², c'est-à-dire les salariés hautement qualifiés, l'élite du futur parmi les ressortissants et résidents permanents, et les travailleurs immigrés au bas-fond du marché du travail, sachant que la cohésion sociale est une priorité forte pour les autorités.

À Singapour, les questions de démographie et d'immigration sont sous-jacentes à celle de la productivité. Si la croissance continue de se baser sur l'immigration³, alors même que les politiques actuelles visent à contenir l'immigration (notamment non qualifiée), le corporatisme singapourien s'expose potentiellement à la

* Université James Cook, Singapour et Australie.

1. M.-H. Chua, « Singapore's Tripartism: A Time for Self-Reflection », *The Straits Times*, May 3, 2015, <http://www.straitstimes.com/opinion/singapores-tripartism-a-time-for-self-reflection>.

2. Le « Singaporean Core » est une notion très connue à Singapour. Pour un grand nombre de Singapouriens, ce terme est avant tout défini sur une base élitiste et identitaire et renvoie à la main-d'œuvre hautement qualifiée, « la main-d'œuvre stratégique pour l'avenir » : <http://www.fivestarsandamoon.com/2016/12/what-is-the-singapore-core/>. Le fait de savoir si ce concept englobe également les travailleurs étrangers reste en débat. Pour le ministère du Travail, le « Singaporean Core » vise à attirer les investisseurs internationaux en mettant à disposition un pôle régional de compétences : <http://www.todayonline.com/singapore/singaporean-core-does-not-mean-sporeans-only-says-chun-sing>.

3. Sous le mandat de Lee Hsien Loong, la population immigrée a contribué à une croissance de la population de 4,17 millions en 2004, date de son élection, à 5,47 millions en 2014. Pour défendre sa politique d'immigration, il déclarait, lors de la campagne électorale de 2015 : « Si nous fermons nos portes aux travailleurs étrangers, notre économie en souffrira. Les entreprises

contestation sociale, et les autorités en sont conscientes. Une façon de réduire l'afflux de migrants (et donc de préserver l'intégrité du système et éviter la montée de ressentiments nationalistes) est alors de se tourner vers une économie à forte valeur ajoutée en visant en priorité l'élévation des qualifications et des compétences locales. Or, étant donnée la croissance du recours

à une main-d'œuvre étrangère qualifiée et la multiplication d'exemples où la préférence est donnée à des cadres étrangers au détriment des jeunes Singapouriens pourtant qualifiés, les acteurs craignent que le marché du travail singapourien ne soit pas assez compétitif vis-à-vis de la concurrence exercée par les talents étrangers, menaçant ainsi de fragiliser le « Core »⁴.

Encadré 1

Singapour ou l'ultra-corporatisme au service de la productivité

Le People Action Party (PAP), qui a conduit Singapour à l'indépendance en 1965 sous la direction de Lee Kuan Yew, et seul parti au pouvoir depuis, est une émanation syndicale. Dans la lignée de Lee Kuan Yew, décédé en 2015, le PAP a initié durant 50 ans des politiques ayant transformé Singapour, alors un port « entrepôt » britannique, en une puissance commerciale. Si le PAP a su allier protectionnisme et ouverture, il a aussi combiné libéralisme économique et vaste programme de politiques sociales, avec accès au logement, santé et éducation publique, etc. Certains critiques évoquent une « démocratie contrôlée ». Certes, c'est techniquement le cas en matière de relations professionnelles, notamment en vertu du modèle tripartite singapourien dans lequel les fonctions représentatives et politiques peuvent être assurées par les mêmes individus, mais le pays a connu une phase d'expansion économique et le PAP a été jusqu'à présent réélu dans le cadre d'élections démocratiques. De fait, pour de nombreux Singapouriens, une vision nationale de long terme est incompatible avec un contexte d'alternance politique.

La principale ressource de Singapour réside dans sa force de travail, ce qui explique que la gestion de la main-d'œuvre constitue la clé de voûte de l'économie : « Il y a bien peu d'endroits dans le monde autres que Singapour où la régulation sociale du marché du travail a été de façon si cohérente et explicite une composante centrale de la stratégie de développement national » (Coe, Kelly, 2000:414). Dans ce contexte, le système tripartite de relations professionnelles exerce une fonction « unitariste » (au sens paradigmatique du terme),

■■■

n'auront pas assez de main-d'œuvre. Certaines fermeront et nos propres ressortissants travaillant dans ces dernières perdront leur emploi (...). De l'autre côté, si nous laissons entrer trop d'étrangers, notre société sera dissoute. Les Singapouriens seront entassés les uns sur les autres, on se sentira à l'étranger dans nos milieux de travail, notre identité sera diluée, on ne peut tout simplement plus digérer une immigration massive ». Voir « An influx of foreign workers and immigrants which has seen the population surge from 4.17m when he came to power to 5.47m last year », AFP, « Singapore PM Defends Immigration Policy ahead of General Election », *The Express Tribune*, August 23, 2015.

4. O. Ho, « Singapore's Job Crush: Time to Learn New Skills and Update that CV? », *The Straits Times*, September 25, 2016, <http://www.straitstimes.com/singapore/manpower/time-to-learn-new-skills-and-update-that-cv>.

un paternalisme corporatiste sous la supervision du ministère du Travail, organe central du gouvernement. On ne peut donc pas parler d'acteurs, de partenaires sociaux suivant l'acception européenne du terme, mais plutôt d'« agents » au service d'une seule fonction commune¹, l'intérêt national.

Le tripartisme singapourien se préoccupe avant tout des Singapouriens alors que Singapour est dépendant de la main-d'œuvre étrangère. Le défi politique posé à cet ultra-corporatisme est alors de préserver cette exclusivité sur laquelle se fondent l'unité et l'identité nationale tout en trouvant des moyens « d'incorporer » les travailleurs immigrés au système. Cela explique que la productivité du travail soit un enjeu politique fort. Selon les acteurs, les gains de productivité du travail et la montée en compétence sont essentiels au maintien de la main-d'œuvre locale et donc réduisent la dépendance à l'immigration. Les freins à l'immigration passent par un contrôle très serré du marché du travail et de l'immigration temporaire. Une stratégie clairement assumée par les directions du NTUC et du ministère du Travail² : en restreignant systématiquement l'accès au marché du travail, dans un contexte de plein emploi, les employeurs n'ont d'autre choix que de stimuler la productivité.

1. Il n'existe pas de voix syndicale indépendante. Mais comme le souligne toutefois un dirigeant syndical de l'industrie pétrochimique, « ce que certaines compagnies multinationales étrangères ne comprennent pas, c'est que l'absence de conflit social n'est pas un signe de faiblesse syndicale ; s'attaquer au syndicat revient à s'attaquer au système, donc s'attaquer à Singapour. On fait donc suivre au gouvernement, et c'est nous, c'est Singapour, tu vas perdre » (entretien avec les auteurs, avril 2015).

2. Entretiens avec les auteurs, avril 2015.

Nous présentons d'abord la politique migratoire, l'accélération du recours à la main-d'œuvre étrangère, son amplitude et ses caractéristiques actuelles. Nous expliquons ensuite comment le tripartisme a abouti à sa forme actuelle à Singapour, et le rôle particulier de la Fédération nationale des employeurs singapouriens (Snef) dans ce système, notamment en matière de politique salariale. La section suivante traite des conséquences du tripartisme sur la productivité puis des initiatives au service du « Core ». En conclusion, nous soulignons les problèmes auxquels le tripartisme est actuellement confronté.

Politique migratoire et évolution de la main-d'œuvre immigrée

L'économie de Singapour est largement tributaire de travailleurs étrangers.

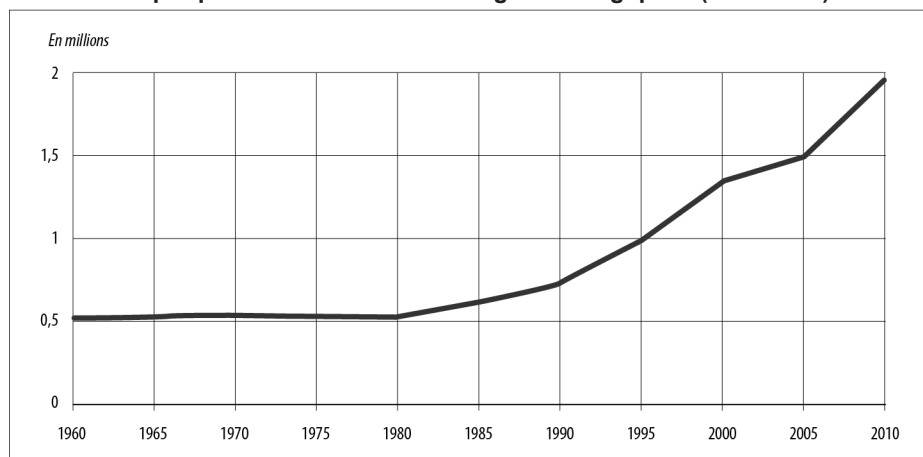
Le recours à l'immigration s'est accéléré dans les années 1980 au service du développement rapide du pays (graphique 1).

Traditionnellement, les emplois occupés par les travailleurs migrants se concentrent dans le bâtiment et les secteurs industriels (essentiellement des travailleurs venant du sous-continent indien et, de plus en plus, de Chine), ainsi que les emplois de service (voirie, nettoyage). Les travailleurs à domicile, quant à eux, sont majoritairement originaires des Philippines et d'Indonésie, mais aussi de Birmanie et du Cambodge. Aujourd'hui encore, le secteur des services domestiques (17,5 %), la construction (23 %) et le secteur manufacturier (19,5 %) réunissent à eux trois 60 % de la main-d'œuvre étrangère. Les « talents étrangers », techniciens (catégorie S Pass), *managers* et cadres (E Pass) situés en haut de l'échelle des qualifications représentent

respectivement 13 % et 14 % de la main-d'œuvre immigrée (graphique 2). On notera que si la part des travailleurs qualifiés (techniciens, ingénieurs et cadres) est plus réduite, c'est cependant celle qui est en plus forte croissance (tableau 1).

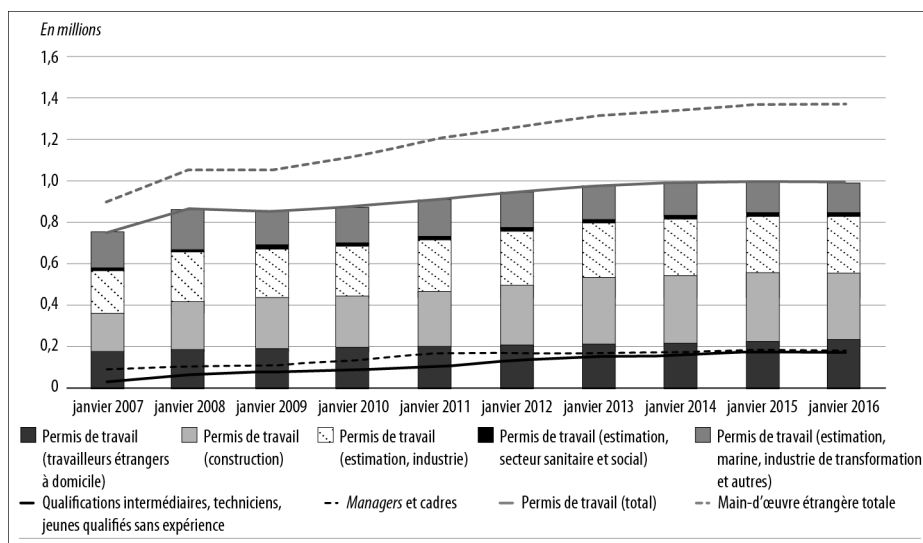
Comme dans beaucoup d'autres pays, le recours à l'immigration visait initialement à combler les manques de main-d'œuvre au gré des cycles économiques. C'est à partir du milieu des années 1980 que l'immigration a été conçue comme

Graphique 1. Main-d'œuvre étrangère à Singapour (1960-2010)



Source : Banque mondiale (2013).

Graphique 2. Répartition de la main-d'œuvre étrangère par type de permis (2007-2016)



Source : auteurs, d'après Ministry of Manpower.

Tableau 1. Volume et répartition de la main-d'œuvre étrangère par type de permis de travail (2012-2016)

Type de permis de travail	Décembre 2012	Décembre 2013	Décembre 2014	Décembre 2015	Décembre 2016
Managers et cadres	173 800	175 100	178 900	187 900	192 300
Qualifications intermédiaires, techniciens, jeunes qualifiés sans expérience	142 400	160 900	170 100	178 600	179 700
Permis de travail (Total)	942 800	974 400	991 300	997 100	992 700
• Permis de travail (travailleurs domestiques)	209 600	214 500	222 500	231 500	239 700
• Permis de travail (Construction)	293 300	318 900	322 700	326 000	315 500
Autres permis de travail	9 300	11 300	15 400	23 600	28 300
Main-d'œuvre étrangère totale	1 268 300	1 321 600	1 355 700	1 387 300	1 393 000
Main-d'œuvre étrangère totale (hors travailleurs domestiques)	1 058 700	1 107 100	1 133 200	1 155 800	1 153 200
Main-d'œuvre étrangère totale (hors travailleurs domestiques et construction)	731 300	748 100	764 500	780 300	787 800

Source : <http://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>.

une condition stratégique du développement. Un comité économique mandaté à cette fin en 1985 concluait qu'en cas de récession, c'était dans l'intérêt de Singapour de conserver des réserves de main-d'œuvre étrangère, une préconisation reprise par les comités et ministères successifs. La période 2000-2005 a marqué une nette accélération du recours à l'immigration, la politique du gouvernement étant de stimuler la reprise de l'activité économique, fortement déprimée par la crise asiatique de la fin des années 1990. La tendance s'est maintenue jusqu'à la récession mondiale de 2008-2009. Un nouveau comité économique stratégique a alors préconisé de maintenir la proportion de main-d'œuvre étrangère à un tiers du nombre de travailleurs, et de faire en sorte que cette proportion reste stable sur le long terme. Il indiquait toutefois que cette proportion ne consistait pas en une limite absolue – une flexibilité pour l'embauche supplémentaire restait possible en cas de besoin –, et demandait

aux employeurs qu'ils aient recours à des embauches de main-d'œuvre étrangère plus qualifiée et investissent dans la formation des travailleurs immigrés déjà en place et des résidents singapouriens afin d'accroître la productivité.

Comme nous le verrons plus loin, prenant acte du ressentiment de la population singapourienne face à l'afflux croissant d'immigrés, le Premier ministre Lee Hsien Loong a ainsi annoncé en 2009 que le gouvernement s'attacherait à réduire la croissance de l'immigration pour la maintenir aux alentours du plafond recommandé, soit un tiers de la main-d'œuvre (Yap, 2014:224-225). C'est la ligne directrice depuis, avec l'assurance donnée aux multinationales qu'elles pourraient recruter les talents dont elles ont besoin, sans restriction et, avec charge pour les syndicats de créer des centres de soutien et d'information pour les travailleurs immigrés et de faire remonter les cas d'abus au ministère du Travail voire au gouvernement en vertu de leurs mandats parlementaires (Yap, 2014:237).

Un contexte de relations professionnelles domestiquées

En 1964, avec la création du National Trades Union Congress (NTUC ⁵), le PAP alors au pouvoir se donne les moyens de promouvoir sa vision des relations professionnelles. La relation symbiotique entre le PAP et le NTUC se trouve au cœur du système tripartite et demeure encore aujourd'hui, soit un demi-siècle après la déclaration d'indépendance de 1965, la clé de voûte du modèle politique, social et économique du pays. De longue date, par exemple, il est commun que des hauts fonctionnaires soient détachés auprès du NTUC et, réciproquement, que des responsables syndicaux soient cooptés pour intégrer la direction du PAP, soit au Parlement soit à des postes clés (Leggett *et al.*, 2017). Bien que déjà partenaires du système, les principales associations patronales fusionnent en 1980 pour former la Snef, ce qui viendra sceller la structure corporatiste des relations professionnelles.

Comme l'ensemble du dispositif institutionnel vise à conserver un consensus entre les parties (Sheldon *et al.*, 2015:441), à promouvoir des relations de collaboration et à garantir des relations professionnelles « harmonieuses »,

les conflits du travail et les grèves sont quasi inexistantes à Singapour ⁶. Depuis l'avènement du tripartisme sous le PAP, aucun conflit n'a éclaté à l'exception d'une grève illégale en 1977 ⁷ et d'un conflit social qui a opposé, en 1980, la Singapore Airlines Pilots' Association (SIAPA, Association des pilotes de Singapore Airlines), association non affiliée au NTUC, à la direction de la compagnie : les pilotes (pour un grand nombre d'entre eux Australiens) engageant, en toute illégalité, une grève du zèle, prenant le ministère du Travail au dépourvu et perturbant gravement le programme de vols (Leggett, 1984). Depuis, la dernière grève en date remonte à novembre 2012, lorsqu'environ 70 chauffeurs de bus étrangers employés par la SMRT, la compagnie locale de transports publics, ont refusé de travailler (Leggett, Le Queux, 2013). Cette grève fut, elle aussi, qualifiée d'illégale, car les conducteurs de bus qui relèvent de la catégorie des « services essentiels » n'avaient pas déposé le préavis de 14 jours exigé par la loi (Criminal Law Temporary Provisions Act). Même s'ils s'exposaient à des représailles, c'est pour dénoncer les discriminations salariales que ces conducteurs de bus se sont mobilisés ⁸. Plusieurs salariés à l'origine de la grève ont été arrêtés par la police ⁹,

5. Le NTUC est la confédération nationale des syndicats de l'industrie, des services et du secteur public.

6. Si le droit de grève existe bien, le cadre de son exercice le rend en pratique quasiment impossible. Pour l'essentiel, il appartient aux tribunaux du travail de prendre en charge la médiation des conflits du travail. La négociation collective est alors *de facto* assurée par voie d'arbitrage. Il est du ressort des syndicats de signaler toute revendication ou conflit au ministère du Travail ; à partir du moment où les autorités ont connaissance du problème, il est référé à arbitrage et, par conséquent, toute action collective débordant du cadre de la médiation devient techniquement illégale.

7. La dernière a été le fait d'un syndicat non affilié à la centrale syndicale, le NTUC, au sein de Metal Box Company (Deyo, 1981).

8. G. Tan, « Strikes Strike Singapore: The Undertone of Industrial Relations », *The Malaysian Insider*, November 27, 2012, www.smu.edu.sg/sites/default/files/smu/news_room/smu_in_the_news/2012/sources/TheMalaysianInsider_20121128_1.pdf.

9. H.W. Chun, « Singapore Strike Reflects Dual Strains », *Wall Street Journal*, November 27, 2012, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324784404578145032846604870>.

laquelle a émis des avertissements à l'encontre de plusieurs autres grévistes, pour finalement les incarcérer et les expulser du territoire.

Les progrès économiques de Singapour et sa mutation en une économie développée et fortement orientée vers le commerce peuvent être en grande partie attribués au fonctionnement du système tripartite de relations professionnelles. Avec le soutien des employeurs et des syndicats qui en assurent le relai, le tripartisme permet aux pouvoirs publics de lancer de nombreux programmes visant

à stimuler la productivité, à encourager l'amélioration des compétences des salariés, et même à trouver un consensus national sur les salaires, essentiellement par l'intermédiaire d'un Conseil national sur les salaires (National Wage Council, NWC). Vu que le déploiement et la gestion de la main-d'œuvre est au centre du modèle de développement, le ministère du Travail constitue *ipso facto* le pivot du système dans le cadre d'un agenda productiviste ¹⁰ auquel souscrivent le NTUC et la Snef (encadré 2).

Encadré 2

La place de la Snef dans le fonctionnement du corporatisme singapourien

Selon le ministère du Travail, « la Snef est une organisation patronale dont la mission est de préserver l'harmonie des relations professionnelles et d'aider les entreprises à tendre vers l'excellence des pratiques d'emploi, et, partant, à améliorer leur productivité, leur compétitivité ainsi que la qualité des conditions de travail de leur personnel ¹ ». La Snef est née en 1980 suite à la fusion, pilotée par le ministère du Travail, des deux plus grandes organisations patronales d'alors, la Singapore Employers Federation (SEF) et le National Employers Council (NEC). Actuellement la plus importante organisation d'employeurs ² à Singapour, elle se positionne comme une organisation apolitique, indépendante, autonome et sans but lucratif. Son financement provient des cotisations de ses adhérents, ainsi que des revenus qu'elle perçoit pour un certain nombre de ses activités (conseil, formation et analyses, en particulier). Elle compte plus de 3 100 entreprises membres, qui emploient au total 762 177 salariés (Snef, 2015:17). En 2014, elle affichait un taux d'affiliation de 20,53 %, qui est nettement supérieur à celui d'autres grandes organisations d'employeurs d'Asie, par exemple en Inde ou en Chine ³.



10. En 1998, le ministère du Travail a changé de dénomination, passant de « Ministry of Labour » à « Ministry of Manpower » (MOM). Le ministère du Travail définit des stratégies de planification de la main-d'œuvre, d'employabilité tout au long de la vie, de développement des compétences et de transformation de l'environnement de travail (MOM, 2001). La Snef et le NTUC sont ses partenaires pour la mise en œuvre de ces stratégies.

La Snef a essentiellement pour mission de faire entendre la voix des employeurs et de les représenter dans le système tripartite de relations professionnelles. Si le NTUC entretient des relations étroites avec le PAP, des confrontations ont cependant parfois eu lieu entre le NTUC et la Snef. En 1990, elles se sont opposées publiquement sur plusieurs sujets : la possibilité pour un dirigeant ou cadre d'adhérer à un syndicat, l'âge de départ en retraite et le niveau des cotisations patronales au Central Provident Fund (CPF, Fonds de prévoyance central) (Snef, 1991:4-5). L'un des organes de la Snef, l'Industrial Relations Panel (IRP), joue un rôle majeur dans la diffusion et le retour d'informations, ainsi que dans la recherche de consensus en interne. Conformément aux statuts de la Snef, l'organe décisionnaire, le Conseil, procède à un vote formel pour prendre ses décisions. Cependant, il sollicite systématiquement l'avis des membres sur les questions de politique publique, par l'intermédiaire du président de l'IRP et des conseillers internes en relations professionnelles. Le président de l'IRP siège au Conseil ⁴, et chaque secteur d'activité représenté compte au moins un président et un conseiller. Ce processus de décision revêt une importance cruciale puisqu'elle permet à la Snef de concilier fonctions corporatiste et politique, mais aussi de prendre en compte les intérêts divers de sa base, qui est aussi bien composée de PME que de multinationales, dans différents secteurs de l'économie.

La Snef joue aussi un rôle indépendant en matière de politique de développement du capital humain ; il s'agit d'un rôle important alors que les autorités nationales souhaitent faire de Singapour une plateforme de talents au niveau régional. Elle continue de travailler en étroite collaboration avec des organisations gouvernementales, comme la Workforce Development Agency (WDA, Agence de développement de la main-d'œuvre), à la formation de professionnels, de gestionnaires, de dirigeants et de techniciens pour répondre à la demande de compétences nouvelles. En 2007, le ministère du Travail, le NTUC et la Snef ont conjointement créé le Forum singapourien du tripartisme afin de renforcer le système tripartite ⁵.

1. Il existe deux autres organisations d'employeurs à Singapour : la Singapore Maritime Employers' Federation (Fédération des employeurs du secteur maritime), créée en 1955, et la Print and Media Association (Union de la presse écrite et des médias), qui a vu le jour en 1936 (MOM, 2015a). On trouve par ailleurs plusieurs organisations sectorielles et professionnelles importantes, notamment l'Association for Small and Medium-sized Enterprises (Association des petites et moyennes entreprises), la Singapore Business Federation (Fédération des chambres de commerce et d'industrie de Singapour), ainsi que des comités nationaux et des chambres de commerce de pays étrangers, dont l'American Business Council et l'Australian Chamber of Commerce, mais ils ne jouent aucun rôle dans les relations professionnelles à Singapour. Bien qu'étant un important employeur, l'État n'est pas représenté au sein de ces organisations. En revanche, plusieurs entreprises publiques, dont Singapore Airlines et l'Autorité portuaire de Singapour, sont membres de la Snef.

2. Le taux d'affiliation à la Snef pour l'année 2014 a été calculé en rapportant l'effectif total des entreprises membres au nombre total de personnes employées à Singapour (Snef, 2014 ; MOM, 2015b).

3. Extrait du site Web du ministère du Travail, <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/tripartism-in-singapore/what-is-tripartism>.

4. Le Conseil se compose de 14 représentants d'entreprises de premier plan, et notamment des principales multinationales présentes à Singapour.

5. Singapore Tripartism Forum, *About STF*, 2015, <https://www.tripartism.sg/page/About-STF/>.

La détermination centralisée des salaires sous la supervision du National Wage Council (NWC) est la composante du système de relations tripartites à laquelle les organisations d'employeurs contribuent le plus activement. Depuis 1972, cet organisme a pour mission première d'émettre des préconisations en matière de salaires, lesquelles doivent permettre d'éviter que les revendications salariales, si elles ne sont pas satisfaites, ne suscitent l'irruption de conflits du travail. Ces lignes directrices complètent les stratégies publiques de croissance économique. Les recommandations du NWC sur l'évolution annuelle des salaires prennent en compte une série de facteurs comme les gains de productivité, la situation de l'emploi, la compétitivité au niveau international, le taux et les perspectives de croissance économique. Les résidents singapouriens (ressortissants et résidents permanents) ont ainsi vu leur revenu s'améliorer avec la croissance économique : sur la dernière décennie, leur salaire a progressé de plus de 60 %, soit environ +5 % par an. Dans le même temps, la croissance moyenne du PIB réel a été de 5,3 % par an entre 2005 et 2009, et de 6,4 % par an entre 2010 et 2014, selon les chiffres de la Banque mondiale (2015).

Il faut bien noter que les recommandations du NWC ne visent que les résidents singapouriens. Au bas de l'échelle, en ce qui concerne la grande majorité de la main-d'œuvre étrangère, le gouvernement reste opposé à une politique de salaire minimum. Cependant, un modèle de salaire progressif (Progressive Wage

Model, PWM) mis en place en 2014 est peut-être ce qui se rapproche le plus d'une telle politique. Le PWM est un mode de rémunération qui s'applique à ce jour dans trois secteurs où les salaires sont généralement très bas : les services de nettoyage, la sécurité et l'entretien des jardins/espaces verts. Aujourd'hui, l'État, le mouvement syndical et les employeurs se fondent sur le PWM pour revaloriser les rémunérations dans d'autres secteurs et catégories d'emploi de l'économie, tels que le bâtiment et les services à la personne, où les salaires sont, eux aussi, faibles ¹¹, des secteurs également fortement tributaires de la main-d'œuvre immigrée. Ce mécanisme de revalorisation salariale vise à apaiser les tensions sociales liées à la paupérisation des travailleurs migrants au bas de l'échelle.

Une croissance des effectifs syndiqués non fondée sur celle des travailleurs étrangers

Si les effectifs syndiqués ont fortement augmenté entre 2005 et 2015 (+35 %, tableau 2), le taux de syndicalisation ¹² n'a progressé que de deux points, passant de 17,8 % à 19,9 % dans la même période. Cela reflète la croissance de la population active qui a elle-même augmenté d'un peu plus d'un million, soit d'environ 30 % de 2006 à 2016 (tableau 3), une croissance considérable lorsqu'on considère que la population totale de Singapour est de l'ordre de 5,5 millions d'habitants. La croissance de la population active résidente (singapourienne) dans la même période a été de 16,7 % (tableau 3)

11. O. Ho, « Climbing the Wage Ladder: Progressive Wage Model "Is Not a Magic Wand" », *The Straits Times*, June 19, 2016.

12. En proportion de la population active qui, dans les statistiques nationales, inclut également les personnes à la recherche d'emploi, sachant que le taux de chômage avoisine 2 % en moyenne ces dernières années.

Tableau 2. Effectifs syndicaux (2005-2015)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	450 004	549 878	588 014	613 418	655 126	686 676	718 723

Source : <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Relations-Tables2015.aspx>.

Tableau 3. Population active (2006-2016)

En millions

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Main-d'œuvre totale	2,59	2,75	2,94	3,03	3,13	3,24	3,36	3,44	3,53	3,61	3,67
Main-d'œuvre résidente	1,88	1,92	1,93	1,98	2,05	2,08	2,12	2,14	2,18	2,23	2,26

Source : <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-Summary-Table.aspx>.

tandis que la main-d'œuvre immigrée a quasiment doublé. Elle représente actuellement 38,5 % de la population (environ 1,4 million). On peut donc inférer que les syndicats ne sont pour une large part pas parvenus (ou n'ont pas vraiment désiré) à incorporer la main-d'œuvre immigrée au sein de leurs rangs. Cela dit, le Premier ministre, Lee Hsien Loong, considère cette tendance comme positive¹³, puisque des partenaires sociaux forts lui confèrent en effet davantage d'assise institutionnelle pour l'atteinte des objectifs nationaux.

La gouvernance tripartite au service de la productivité

En 1965, lorsque le NTUC, la SEF et l'Association des fabricants de Singapour signent deux textes fondamentaux – la Charter for Industrial Progress et le Productivity Code of Practice –, Singapour a commencé à mettre en place des mesures visant à accroître la productivité (Chang, 1987:4-5). Le

Centre national de la productivité (National Productivity Centre) a été créé en 1967. En 1972, Singapour a mis en place un autre organisme, le Bureau national de la productivité (National Productivity Board), chargé d'émettre des préconisations pour moderniser l'économie, rendre la main-d'œuvre plus productive et maximiser le capital humain¹⁴. Plus tard, en 1981, le Mouvement pour la productivité (Productivity Movement) a été engagé avec l'aide du Japon et misait sur deux grandes priorités : changer la mentalité des travailleurs et mandater un comité de suivi des stratégies destinées à stimuler la productivité (Ohno, Kitaw, 2011). Au cours des dernières décennies, le gouvernement a encouragé la participation active des organisations du secteur privé et du secteur public. Actuellement un organisme public, Spring Singapore, encadre les initiatives nationales axées sur la hausse de la productivité.

Si Singapour a résisté à plusieurs récessions, y compris à la crise financière mondiale de 2008 (Le Queux, Waring, 2010), le pays, comme ailleurs, fait face

13. C.H. Neo, « Singapore's Tripartite Model A Successful One: PM », *Today*, October 26, 2015, <http://www.todayonline.com/singapore/despise-criticism-tripartism-has-worked-singapore-says-pm-lee>.

14. T.K. Soh, « A New Boost for the National Effort », *The Straits Times*, September 4, 1971, p. 7.

à un ralentissement du taux de croissance de la productivité¹⁵. L'expansion de l'économie singapourienne entre le milieu et la fin des années 2000 ne s'explique donc pas seulement par des gains de productivité, mais surtout par l'accroissement de la main-d'œuvre à la suite de l'afflux de migrants¹⁶. Le système tripartite a été mobilisé pour remédier à ce problème. En février 2009, un groupe de travail spécialisé, l'Inter-Agency Productivity Taskforce, dont faisait partie la Snef, s'est penché sur le recul de la productivité dans le secteur des services (MOM, 2011). Singapour s'est ensuite doté d'un conseil tripartite national pour la productivité et la formation continue, avec pour objectifs de renforcer les compétences de la main-d'œuvre, d'accroître la productivité des entreprises et d'instaurer un système de formation global, notamment pour la formation continue. Ce conseil tripartite compte 25 membres, issus de plusieurs ministères stratégiques, de syndicats, d'entreprises, d'organisations professionnelles et de chambres de commerce.

Le gouvernement, de son côté, a pris l'initiative de faire passer un ensemble générique de mesures :

- régulation du flux de travailleurs étrangers en fixant à un tiers la proportion de ces derniers dans l'emploi total, afin que Singapour ne dépende plus autant de la main-d'œuvre immigrée ;

- exonérations fiscales et autres incitations pour encourager les entreprises à innover et se tourner vers la technologie ;

- mécanismes de financement favorisant le développement continu des compétences professionnelles des Singapouriens ;

- l'allongement possible du départ à la retraite de 62 (âge normal) à 65 ans, puis probablement à 67 ans. Cette politique a pour objectif de maintenir plus longtemps la main-d'œuvre résidente en activité et ainsi réduire le recours aux étrangers.

En 2014, la Snef a répondu aux préoccupations des pouvoirs publics en acceptant de gérer SkillsFuture, un programme phare lancé par la Workforce Development Agency (WDA ; Snef, 2015). SkillsFuture est un programme national qui encourage tous les Singapouriens à étoffer leurs compétences et leurs qualifications. En dépit des efforts conjoints de la WDA et de la Snef, les chiffres officiels publiés au début de l'année 2016 indiquent que le taux de croissance de la productivité du travail a diminué à Singapour en 2015 (-0,8 %) pour la troisième année consécutive¹⁷. Malgré les initiatives des instances tripartites, la croissance de la productivité est restée atone sur les cinq dernières années. Elle est en effet ressortie à seulement 0,4 % par an entre 2011 et 2015 (Seah, Ma, 2016).

Des initiatives pour le « Singaporean Core »

Conséquence de la volonté explicite du gouvernement de faire de Singapour

15. Dans son rapport sur les perspectives de l'économie mondiale, intitulé *Une croissance trop faible pendant trop longtemps* (avril 2016), le Fonds monétaire international montre que tous les pays avancés souffrent d'une croissance atone de leur productivité.

16. N. Koh, *Higher Productivity, The Only Option Left for Singapore*, Institute of Policy Studies. IPSCCommons: Where Minds Meet (online), August 3, 2015, www.ipsccommons.sg/higher-productivity-the-only-option-left-for-singapore/.

17. T. Teo, « Singapore Falling Behind in Productivity Growth: Lim Hng Kiang », *Today*, February 15, 2015, www.todayonline.com/singapore/singapore-falling-behind-productivity-growth-lim-hng-kiang.

une plateforme régionale de travailleurs très qualifiés (Leggett, 2013), les responsables politiques se sont efforcés de justifier la nécessité de faire venir des talents d'autres pays : selon ces derniers, un pays dépendant des échanges mondiaux comme Singapour doit obligatoirement avoir une économie ouverte incluant des professionnels étrangers afin de rester compétitif (Yahya, 2013). Explication reprise à son compte par le ministre Chan Chun Sing¹⁸, qui a souligné que Singapour doit pouvoir compter sur « une équipe de talents divers dans tous les secteurs, de toutes les origines culturelles et ouverte au monde¹⁹ » (Philomin, 2016).

En dépit du discours officiel, une hostilité à l'égard des « talents » étrangers s'est fait jour parmi la main-d'œuvre résidente. Elle se manifeste principalement sur les forums en ligne²⁰. Elle est alimentée par le fait que des cadres ou techniciens résidents expérimentés se trouvent remplacés par des travailleurs étrangers, notamment ceux sur des emplois à qualification intermédiaire (S Pass) qui, selon les accusations des critiques, accepteraient des conditions salariales inférieures à seule fin d'obtenir

une expérience singapourienne. Les anecdotes se multiplient et trouvent un écho dans les blogs locaux et autres médias sociaux²¹. C'est notamment le cas de la jeunesse locale diplômée qui éprouve de la rancœur à l'égard des travailleurs étrangers recrutés afin d'exercer les activités pour lesquelles elle a été formée²². Notons qu'en 2014, 42,4 % de la population résidente détenait un diplôme professionnel ou universitaire (Department of Statistics, 2014).

Face cette animosité, les dirigeants singapouriens ont mis en avant le concept de « Singaporean Core » : il s'agit de développer les compétences des talents locaux, de sorte à garantir la compétitivité future de Singapour, conformément au plan du ministre de l'Éducation, Heng Swee Keat²³. Le gouvernement a également instauré le Fair Consideration Framework (FCF), entre autres mesures destinées à renforcer le « Singaporean Core ». Le FCF se compose de directives claires à l'intention des entreprises, afin que celles-ci envisagent d'embaucher un Singapourien plutôt qu'un travailleur étranger. En vertu de ce cadre, toutes les entreprises situées à Singapour (à

18. Ministre du Développement social et familial (PAP), puis de la Défense, et Secrétaire général du WTUC.

19. L.E. Philomin, « Singaporean Core Does Not Mean S'poreans Only, Says Chun Sing », *Today*, April 5, 2016, www.todayonline.com/singapore/singaporean-core-does-not-mean-sporeans-only-says-chun-sing.

20. L.E. Philomin, « Are Singaporeans Anti-foreigner? Not in the Real World », *Today*, April 11, 2015, www.channelnewsasia.com/news/singapore/are-singaporeans-anti/1777708.html.

21. « 22 Year-old Psychology Graduate from a British University Finding It Tough to Get Work », *Transitioning.org*, May 27, 2016, <http://www.transitioning.org/2016/05/27/22-year-old-psychology-graduate-from-a-british-university-finding-it-tough-to-get-work/> ; « Fourth-generation Singaporean Lost His \$ 150,000 Salary Job to his Foreign Subordinate », *Transitioning.org*, July 28, 2016, <http://www.transitioning.org/2016/07/28/fourth-generation-singaporean-lost-his-150000-salary-job-to-his-foreign-subordinate/>.

22. « 42 Year-old Overseas Graduate Struggling with Under-employment When She Returned to Singapore », *Transitioning.org*, August 28, 2015, <http://www.transitioning.org/2015/08/28/42-year-old-overseas-graduate-struggling-with-under-employment-when-she-returned-to-singapore/> ; « Singaporean PMET Working in Citibank Fears Displacement by Indian Superior », *Transitioning.org*, June 14, 2014, <http://www.transitioning.org/2014/06/14/singaporean-pmet-working-in-citibank-fears-displacement-by-indian-superior/>.

23. M. Chew, « Govt Help to Nurture Core of Local Talent », *The Straits Times*, August 3, 2012.

quelques exceptions près) doivent proposer en priorité aux résidents permanents et aux ressortissants de la cité-État tout emploi pour lequel le salaire fixe est inférieur ou égal à 12 000 dollars de Singapour (7 876 euros) par mois. Ces offres doivent être publiées sur un portail administré par les pouvoirs publics²⁴. Les entreprises qui ne se conforment pas au FCF peuvent faire l'objet d'une enquête du ministère du Travail, et se voir retirer les autorisations dont elles disposent pour recruter des salariés étrangers²⁵. SkillsFuture, un autre programme déjà mentionné plus haut, a pour objectif de concrétiser le concept de « Singaporean Core ». Ce dispositif offre en effet aux Singapouriens, à toutes les étapes de leur vie ou de leur carrière, diverses possibilités pour financer des formations destinées à renforcer leurs compétences et, partant, rester compétitifs dans un contexte économique qui ne cesse d'évoluer.

Conclusion

Aujourd'hui, sur une population totale d'environ 5,5 millions d'habitants,

Singapour compte 1,6 million d'immigrés pour 3,9 millions de résidents (Singapouriens et résidents permanents), soit 40 % de la population singapourienne. L'annonce du gouvernement²⁶, qui prévoit une croissance de la population de 30 % d'ici 2030, et cela essentiellement *via* le recours à l'immigration, a semé la controverse : en effet, des inquiétudes émergent quant à l'impact d'une telle croissance sur les infrastructures et le financement des services publics²⁷, et cette annonce a suscité une poussée des sentiments nationalistes d'une partie de la population résidente²⁸.

Or le gouvernement, dans un contexte de faible taux de natalité, n'a pas d'alternatives s'il souhaite assurer le maintien du développement économique. Les moyens de contrebalancer cette tendance sont : la productivité, l'innovation technologique et une transition vers une économie à plus forte valeur ajoutée. D'où la volonté de transformer Singapour en un pôle régional de compétences. Pour cela, le gouvernement mise sur son système tripartite qui, faut-il le souligner, à Singapour, diffère des corporatismes de type européen. En effet, il a évolué vers un mécanisme permettant à l'État, par l'intermédiaire de

-
24. Bien que certains Singapouriens estiment que les mesures de « discrimination positive » mises en place par le FCF à leur égard soient insuffisantes, de nombreux expatriés ne sont pas de cet avis. Dans une note de blog largement relayée, « The Foreign Talent Landscape is Changing in Singapore », Elliot Jackson, du cabinet de conseil spécialisé en recrutement Morgan McKinley, soulignait en effet ce qu'il percevait comme une amélioration des pratiques d'embauche des Singapouriens ; <http://www.cipd.asia/people-management-magazine/feature-articles/positive-discrimination>.
25. Selon Elliott Jackson (précité), cette réglementation explique en partie la stagnation de l'embauche de main-d'œuvre étrangère depuis 2014 : « La mise en place par le gouvernement de mesures de politique publique telles que le FCF et la poursuite des pratiques de promotion interne de Singapouriens aux postes de top-management ont rendu l'obtention d'un permis de travail de plus en plus difficile pour les étrangers. » (« *The introduction of government policies such as the FCF and the continuation of internal promotions of Singaporeans into top-layer management has made it increasingly difficult for foreigners to secure an employment pass in Singapore* »).
26. White Paper, A Sustainable Population for a Dynamic Singapore, 2013.
27. « MOM Minister Lim to Increase Foreign Workers, Ignores Social Costs and Talking Cock Again », <https://likedatosocanmeh.com/2017/03/17/mom-minister-lim-to-increase-foreign-workers-ignores-social-costs-and-talking-cock-again/>.
28. « Protest, Voter Anger Put Political Risk in Singapore's Future », Reuters, February 15, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/02/15/us-singapore-politics-idUSBRE91E07520130215>.

technocrates de haut rang qui travaillent au sein des hautes administrations et des organismes tripartites, de diffuser rapidement et efficacement ses politiques.

La priorité donnée au développement des compétences a ainsi conduit le NTUC et la Snef à encourager les travailleurs à profiter des différentes aides à la formation proposées par les pouvoirs publics. Les employeurs, les syndicats, le secteur de l'éducation et les organismes de formation suivent le cap fixé par le Comité pour les compétences, l'innovation et la productivité, qui est actuellement présidé par le Premier ministre adjoint, Tharman Shanmugaratnam. Le Comité de SkillsFuture, fidèle en cela à la tradition singapourienne, est constitué comme un organisme tripartite. Son objectif est « de coordonner et de superviser un processus national destiné à aider les Singapouriens à acquérir et à développer les compétences professionnelles essentielles pour l'avenir ²⁹ ». De même, SkillsFuture a permis de pointer les secteurs sur lesquels Singapour doit se concentrer pour dynamiser sa productivité nationale, ainsi qu'un ensemble de mesures nécessaires pour que les entreprises se tournent vers la technologie et l'innovation.

Mais un grand nombre de Singapouriens d'origine ne sont pas en âge de travailler ou ne font pas partie de la population active. Les plus diplômés, qui aspirent à un emploi correspondant à leur niveau de qualification sur le marché du travail local, se retrouveraient en concurrence avec de nombreux talents étrangers. Si le « Singaporean Core » est la réponse du gouvernement aux inquiétudes de la population de la cité-État, les

politiques inspirées par ce concept, telles que le FCF ou SkillsFuture, doivent encore faire leurs preuves. Le défi est que l'accès à un nouveau modèle économique fondé sur les compétences ne se fasse pas aux dépens des talents locaux, présents et futurs.

Alors que Singapour investit dans des plans de développement des ressources humaines pour ses ressortissants et résidents permanents, en arrière-plan du « Core » les immigrés peu ou pas qualifiés – un tiers de la population active de la cité-État – sont laissés-pour-compte. Certes, Singapour célèbre la Journée internationale des migrants, et le NTUC comme la Snef ont mis en place un Centre des travailleurs migrants pour les aider à se former et pour les sensibiliser aux pratiques d'embauche équitables ³⁰, mais ces mesures sont encore embryonnaires. L'exclusion socio-économique et des phénomènes conjugués de congestion et de ghettoïsation (congrégation des Philippins à Orchard Road, le district de Little India) de plus d'un million de travailleurs immigrés constituent un défi posé à l'unité et l'ordre social qui a fait la fabrique de l'ultra-corporatisme singapourien. Et ce défi s'accroît dans l'attente d'un changement de trajectoire économique.

Sources :

Bin Yahya F. (2013), *Developing a Singaporean Core in our Workplace*, Institute of Policy Studies, https://lkyspp.nus.edu.sg/ips/wp-content/uploads/sites/2/2013/12/Faisal_Developing-a-Singaporean-Core-in-our-Workforce_011213.docx_.pdf.

Chang L.K. (1987), *Our Story: 15 Years of NPB*, National Productivity Board, Singapore.

29. Voir les pages du site Internet du ministère du Travail consacrées à SkillsFuture : www.mom.gov.sg/employment-practices/skills-training-and-development/skillsfuture.

30. W. Lin, « Foreign Workers Should Get Training Too », *The Straits Times*, September 9, 2011.

Coe N. M., Kelly P. F. (2000), « Distance and Disclosure in the Local Labour Market: the Case of Singapore », *Area*, vol. 32, n° 4, p. 413-422.

Department of Statistics (2014), *Population Trends 2014*.

Department of Statistics (2015), *Key Household Income Trends*, https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/household_income_and_expenditure/pp-s22.pdf.

Department of Statistics (2016), *Latest Data*, <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data>.

Deyo F. (1981), *Dependent Development and Industrial Order: An Asian Case Study*, New York, Praeger.

Leggett C. (1984), « Airline Pilots and Public Industrial Relations: The Case of Singapore Airlines », *Indian Journal of Industrial Relations*, vol. 20, n° 1, p. 27-43.

Leggett C. (2013), « Workforce Development and Skills Formation in Singapore: Developing and Augmenting Talent », in Benson J., Gospel H., Ying Z. (eds.), *Workforce Development and Skill Formation in Asia*, London, Routledge, p. 89-114.

Leggett C., Kuah A.T.H., Gan B. (2017), « Employers' Associations in Singapore: Tripartite Engagement », in Benson J., Zhu Y., Gospel H. (eds.), *Employers' Associations in Asia: Strategy and Structure*, London, Routledge.

Leggett C., Le Queux S. (2013) « Singapour : grève sauvage des travailleurs chinois : signe précurseur des limites de l'exclusion sociale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 36-45.

Le Queux S., Waring P. (2010), « Australie/ Singapour : deux exemples de résilience à la crise financière », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », n° 127, novembre, p. 222-230.

Ministry of Labour (annual), *Annual Report*, Singapore, Singapore National Printers.

Ministry of Manpower (2001), *Human Capital: Ministry of Manpower Annual Report 2001*, Singapore.

Ministry of Manpower (2011), *Productivity, Under Skills, Training and Development*, Singapore.

Ministry of Manpower (2014), *Labour Force in Singapore, 2014*, Singapore, <http://>

stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-In-Singapore-2014.aspx.

Ministry of Manpower (2015a), *Trade Union Directory*, <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/trade-unions/trade-union-directory/#/?page=2&q=&facet=category&category=>

Ministry of Manpower (2015b), *Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2015*, Singapore, <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Relations-Tables2014.aspx>.

Ministry of Trade and Industry (1986), *Report of the Economic Committee: The Singapore Economy – New Directions*, Singapore, Singapore National Printers.

Ohno I., Kitaw D. (2011), « Productivity Movement in Singapore », in JICA/GRIPS, *Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement (Kaizen)*, p. 49-68.

Seah I., Ma T. (2016), *SG: National Vs Domestic Growth*, DBS Research Group, April 28, 2016, https://www.dbs.com/aics/pdfController.page?pdfpath=/content/article/pdf/AIO/160428_insights_national_versus_domestic_growth.pdf.

Sheldon P., Gan B., Morgan D. (2015), « Making Singapore's Tripartism Work (Faster): The Formation of the Singapore National Employers' Federation in 1980 », *Business History*, vol. 57, n° 3, p. 438-460.

Singapore National Employers' Federation (1991), *1990/91 Annual Report*, Singapore.

Singapore National Employers' Federation (2014), *2013/14 Annual Report*, Singapore.

Singapore National Employers' Federation (2015), *2014/2015 Annual Report*, Singapore.

Soh T.M. (2012), « The Future of Tripartism in Singapore: Concertation or Dissonance? », *Ethos*, Issue 11, August, <https://www.cscollge.gov.sg/Knowledge/Ethos/Issue%2011%20August%202012/Pages/The%20Future%20of%20Tripartism%20in%20Singapore%20Concertation%20or%20Dissonance.aspx>.

World Bank (2015), *GDP Growth (Annual %)*, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=1>.

Yap M.T. (2014), « Singapore's System for Managing Foreign Manpower », in Adams R. H., Ahsan A. (eds.), *Managing International Migration for Development in East Asia*, Washington, World Bank, p. 220-240.

Malaisie

Les défis du mouvement syndical face aux travailleurs migrants

Vicki CRINIS *

L'Organisation internationale du travail (OIT) réfléchit à la manière dont les systèmes nationaux tripartites de relations professionnelles pourraient permettre de définir des conditions de travail décentes, dans un environnement garantissant à tous les travailleurs, y compris les migrants, femmes et précaires, des conditions de sécurité satisfaisantes. En Malaisie, les travailleurs migrants temporaires transnationaux sont proportionnellement les plus nombreux dans les secteurs à bas salaire de l'industrie d'exportation : ils représentent entre 20 et 30 % des 14 millions d'actifs du pays ¹. Ils sont considérés comme un réservoir de main-d'œuvre en Malaisie et comme une source d'envoi de fonds dans leur pays d'origine. Les lois sur l'immigration encadrent strictement les conditions de travail et de résidence des migrants. Ils sont autorisés à travailler en Malaisie pendant la durée de leur contrat, qui est généralement de trois ans. À l'expiration de celui-ci, les travailleurs

migrants doivent repartir dans leur pays d'origine. Ils ne peuvent pas s'installer avec leur famille ou épouser un citoyen malaisien. Ils doivent en outre être en possession d'un passeport en cours de validité, obtenir un permis de travail et passer une visite médicale. Si un travailleur est à l'origine de « troubles », il risque d'être expulsé et, bien souvent, incarcéré. Malgré l'absence de quotas, les travailleurs migrants ne peuvent travailler que dans l'industrie manufacturière, la construction, les plantations et les services. Enfin, même si le ministère du Travail affirme qu'ils peuvent adhérer à un syndicat, le ministère de l'Immigration, qui relève du ministère de l'Intérieur, n'a pas supprimé, dans le permis de travail, la clause interdisant l'affiliation syndicale ².

L'opinion publique est divisée sur la question des travailleurs migrants. Pour les entreprises d'exportation qui sont confrontées à la vive concurrence des pays à bas salaires, les migrants constituent

* Vicki Crinis, chercheure associée, Faculté de droit, lettres et arts créatifs, Université de Wollongong, Australie. E-mail : vcrinis@uow.edu.au.

1. « Government Clears The Air Over 1,5 Million Bangladeshi Workers », Ministry of Human Resources, February 22, 2016, <http://www.mohr.gov.my/index.php/en/news-cutting/434-government-clears-the-air-over-1-5-million-bangladeshi-workers>.

2. « Malaysia. Le gouvernement appelé à répondre aux abus contre les travailleurs migrants », Malaysia Survey of Violations of Trade Union Rights, 2011, CSI, <http://survey.ituc-csi.org/Government-must-act-on-abuse-of.html>.

une main-d'œuvre bon marché et docile. De même, la classe moyenne emploie des migrants comme domestiques, ce qui permet aux Malaisiennes qui ont fait des études de travailler. Quelque 700 000 Indonésiennes, Philippines et Cambodgiennes s'occuperaient ainsi des enfants et des personnes âgées³. Néanmoins, les migrants sont souvent traités avec mépris, en particulier les clandestins, et accusés de faire monter la délinquance, alors que les chiffres montrent qu'ils ne commettent que 2 % des crimes et délits (Crisis, 2005). Les sans-papiers et plus généralement les migrants sont souvent perçus comme une menace pour les Malaisiens, pour la sécurité et pour la main-d'œuvre salariée. Le positionnement des syndicats sur ce sujet est également ambivalent et a évolué au fil des ans. Dans le passé, le sort des travailleurs migrants n'était pas au cœur de leurs préoccupations. Désormais, s'ils reconnaissent que les employeurs ont besoin de travailleurs migrants pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre notamment dans les emplois mal rémunérés, refusés par les Malaisiens, ils souhaiteraient que les employeurs augmentent les salaires et embauchent la main-d'œuvre locale plutôt que des travailleurs migrants. Or des études révèlent que certains employeurs préfèrent embaucher des travailleurs migrants que relever le niveau technologique de leur entreprise (Crisis, 2010). Le Malaysian Trades Union Congress (MTUC, Congrès des

syndicats malaisiens) souligne d'ailleurs qu'en recourant à de la main-d'œuvre bon marché, au lieu d'introduire des technologies nouvelles et d'améliorer les compétences des travailleurs, les pratiques d'entreprise posent un sérieux problème aux autorités nationales : elles empêchent la Malaisie de sortir de la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Pour les syndicats, seuls les secteurs qui pâtissent d'une pénurie de main-d'œuvre avérée devraient faire appel à des travailleurs migrants. Dans l'industrie manufacturière, les employeurs devraient donc proposer des postes plus attractifs à la population locale et éviter d'embaucher des migrants. Le MTUC continue d'inciter le gouvernement à ramener, d'ici à 2020, le taux d'accueil des travailleurs migrants à 15 %, conformément au 11^e Plan quinquennal malaisien (2016-2020). Mais, dans le même temps, la Malaisie ambitionne d'accéder d'ici là au statut de pays développé. Et en l'espèce, les employeurs ont plus de poids que les syndicats sur les décisions relatives au développement économique et aux travailleurs migrants.

Cette contribution s'intéresse aux stratégies syndicales face au problème des travailleurs migrants. Même si les syndicats revendiquent depuis quelques années le fait que les travailleurs migrants devraient être couverts par le droit du travail, ils tendent encore à les en exclure au motif qu'ils représentent une menace pour l'emploi des Malaisiens⁴. La première partie traite de la dépendance de

3. Après le décès de plusieurs domestiques indonésiennes en Malaisie, l'Indonésie a cessé d'envoyer des domestiques dans ce pays et demandé que soit signé un nouveau protocole d'accord visant à relever le salaire des employées de maison indonésiennes et à leur accorder un jour de repos hebdomadaire, ainsi qu'à améliorer leurs conditions de travail en Malaisie. Depuis peu, les ménages sont officiellement autorisés à employer des Cambodgiennes. Ces professions étant très fortement féminisées, on emploie systématiquement le féminin pour désigner ces travailleuses domestiques.

4. Cet article s'appuie sur des chiffres officiels, la presse, ainsi que sur des entretiens menés entre 2007 et 2014 auprès de représentants des associations patronales, de syndicalistes, de « militants sociaux » et de travailleurs migrants.

l'économie vis-à-vis des travailleurs migrants et du lien entre travailleurs migrants et syndicats. Elle met en lumière la mauvaise gestion de la main-d'œuvre immigrée et le manque de scrupules des agences de recrutement : les travailleurs migrants se retrouvent dans une situation de servitude et sont victimes de trafic d'êtres humains. La seconde partie met en évidence les avancées contenues dans le chapitre sur le travail de l'accord de partenariat transpacifique (PTP). Néanmoins peu d'éléments soutiennent l'idée selon laquelle ces mesures seront mises en pratique et permettront aux travailleurs migrants temporaires d'adhérer à un syndicat et de participer à un système national de négociations tripartites.

Le poids des travailleurs migrants en Malaisie

Dès les années 1980, l'État a autorisé les employeurs à embaucher des travailleurs migrants venus d'Indonésie et du Bangladesh lorsque des pénuries de main-d'œuvre ont été constatées dans l'agriculture et la construction, puis, dans les années 1990, dans l'industrie manufacturière et dans les services ⁵. Les autorités n'ont pas adopté de plan d'action organisé vis-à-vis des travailleurs migrants : elles feignaient d'ignorer l'afflux massif de travailleurs indonésiens dans l'agriculture

en période de forte demande et interdisaient leur entrée dans le pays en période de récession (Crisis, 2005). C'est l'industrie manufacturière qui emploie le plus grand nombre de migrants et notamment en provenance d'Indonésie (tableau 1). Même si les performances de l'économie indonésienne et les conditions salariales et d'emploi se sont améliorées ces dernières années en Indonésie, la Malaisie reste une destination de prédilection pour les Indonésiens (langue et culture commune, proximité géographique entre les deux pays, etc.). Alors que le nombre de travailleurs indonésiens ne diminue pas, on observe une évolution du nombre de migrants venus des pays pauvres d'Asie du Sud (tableau 1). Le Népal est devenu en 2014 le premier pays de provenance des travailleurs migrants, suivi de près par le Bangladesh et l'Indonésie ⁶.

L'importance des flux de main-d'œuvre s'explique par des facteurs liés à la demande dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à la prospérité économique de la Malaisie par rapport à ses voisins. La Malaisie compte 6,7 millions de travailleurs migrants, dont 2,2 en situation régulière : plus de 700 000 sont employés dans l'industrie manufacturière, 400 000 dans les plantations et la construction, 300 000 dans l'agriculture et 200 000 dans les services ⁷. Plus de 4 millions de travailleurs se trouvent

5. Pour développer son économie, la Malaisie s'est dotée d'un programme d'industrialisation à forte intensité de main-d'œuvre et tournée vers l'exportation (Ford, Gillian, 2016). Les secteurs d'exportation malaisiens, qui sont les principaux contributeurs à l'économie nationale, incluent les biens manufacturés (matériel électronique, produits électriques, confection et textile), ainsi que les produits agricoles (huile de palme, caoutchouc) et le pétrole brut, des secteurs qui nécessitent une main-d'œuvre abondante. Dans le même temps, l'expansion des chaînes de valeur mondiales dans toute l'Asie du Sud-Est vise précisément à tirer parti des bas salaires, de la lutte contre les syndicats et d'un système de réglementation et de contrôle/sanction inadapté.

6. « ILO in Malaysia », ILO, 2015, http://www.ilo.org/asia/WCMS_398777/lang--en/index.htm.

7. T. Arumugam, « Industries Need 2 Million Workers; Hope Freeze Lifted », *New Straits Times Online*, February 23, 2016, <http://www.nst.com.my/news/2016/02/129039/industries-need-2-million-workers-hope-freeze-lifted>.

Tableau 1. Pays d'origine des travailleurs migrants dans l'industrie manufacturière malaisienne (2007-2014)

2007		2010		2014	
Pays	Nombre de travailleurs	Pays	Nombre de travailleurs	Pays	Nombre de travailleurs
Indonésie	206 780	Indonésie	198 643	Népal	325 810
Népal	172 311	Bangladesh	170 332	Bangladesh	116 258
Bangladesh	128 664	Népal	135 764	Indonésie	115 939
Vietnam	104 948	Myanmar	92 135	Myanmar	95 007
Myanmar	29 906	Vietnam	68 433	Vietnam	44 757
Inde	28 446	Inde	13 866	Autres	11 293
Philippines	2 858	Pakistan	2 217	Philippines	3 870
Thaïlande	793	Philippines	1 915	Pakistan	3 764
Pakistan	3 140	Cambodge	2 353	Cambodge	3 556
Cambodge	2 582	Chine	935	Inde	5 001
Chine	959	Thaïlande	893	Sri Lanka	2 831
Sri Lanka	1 580	Sri Lanka	1 382	Chine	673
Laos	16	Laos	16	Thaïlande	334
Ouzbékistan	1			Laos	18
Total	682 984		688 886		729 111

Source : Compilation à partir des données du ministère du Travail, Malaisie, 2008, 2011, 2015.

donc en situation irrégulière dans le pays et la moitié d'entre eux travailleraient de façon illégale. Les travailleurs en situation irrégulière sont ceux qui ont quitté l'employeur désigné sur leur permis de travail et sont restés en Indonésie malgré l'interdiction. Entrent également dans cette catégorie les travailleurs qui se voient supprimer leur visa, en particulier ceux pour lesquels la visite médicale révèle un mauvais état de santé et les travailleuses tombant enceintes. Les 2 autres millions ne sont répertoriés nulle part. Ces migrants entrent dans le pays sans transiter par les services de l'immigration : ils franchissent la frontière entre la Malaisie et la Thaïlande ou arrivent par la mer depuis l'Indonésie en recourant à des réseaux établis de longue date. Comme nous le verrons plus loin, certains entrent clandestinement dans le

pays ou sont victimes du trafic d'êtres humains. Les travailleurs qui entrent en Malaisie *via* des voies non autorisées évitent certes de payer des commissions exorbitantes aux agences de recrutement, mais sont exploités et victimes de harcèlement en raison de leur situation irrégulière (Crinis, 2010). D'autres auteurs indiquent toutefois que les migrants en situation irrégulière bénéficient d'une plus grande liberté sur le marché du travail que les migrants en situation régulière (Garces-Mascarenas, 2008). Bien que de nombreux travailleurs pénètrent dans le pays par les voies appropriées, ils sont endettés à cause des taux d'intérêt prohibitifs prélevés sur les sommes qu'ils ont dû emprunter pour payer les agences de travail, ce qui les place dans une situation de travail en quasi-servitude (Crinis, 2010).

Depuis les années 1990, des organisations non gouvernementales (ONG) et des Malaisiens s'émeuvent du sort de ces migrants et font pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils s'attaquent sérieusement à ce problème. Le gouvernement a ainsi décidé de taxer les employeurs qui embauchent des migrants et de leur imposer de faire paraître une annonce d'emploi, pendant trois mois, auprès de la population locale. Pour l'employeur, la taxe d'environ 1 500 ringgits malaisiens (soit 315 euros) par travailleur représente un investissement important. C'est pourquoi il conserve les passeports, et parfois ne verse pas les salaires des migrants pour les empêcher de fuir. La confiscation du passeport, quelle qu'en soit la raison, est illégale et, dans le cas de la Malaisie, elle n'est pas sans poser problème pour les travailleurs migrants puisqu'ils se retrouvent sans papiers, et donc en situation irrégulière.

Les employeurs recrutent des migrants par le biais d'agences de placement ou de sous-traitance. Dans le premier cas, l'employeur demande à l'agence de placement figurant sur le site internet de l'administration publique de mettre à sa disposition un certain nombre de travailleurs, lesquels ont obtenu l'aval des services de l'immigration et sont conduits sur le lieu de travail. L'employeur leur procure un hébergement et est responsable de leur sécurité et de leur bien-être. L'agence de placement facture le transport, le visa, le permis de travail et la visite médicale. Ces frais varient d'une agence et d'un pays à l'autre et, bien souvent, l'agence de recrutement et les services de l'immigration demandent le versement de pots-de-vin.

Le second système, les agences de sous-traitance, a été introduit en 2005 et est la source de graves problèmes pour les travailleurs migrants. Cette solution est utilisée par les employeurs qui ont besoin de moins de 50 travailleurs. Dans ce cas, les travailleurs sont employés par l'agence de sous-traitance, qui est rémunérée par l'employeur. Ce système est plus souple que le précédent puisque l'employeur est lié à l'agence par un contrat, paie pour les services qu'il utilise et n'est pas juridiquement responsable du travailleur. Ce dispositif peut s'apparenter à de l'exploitation, car les migrants ne sont pas couverts par la convention collective applicable à leur entreprise, ils n'ont pas la garantie d'être employés à temps complet et sont embauchés pour toutes sortes de tâches. En cas d'accident du travail, ils ne sont pas indemnisés par l'employeur et, bien souvent, ils sont également abandonnés par l'agence de sous-traitance. De surcroît, le plus grand flou entoure le taux de rémunération des heures supplémentaires et la possibilité d'adhérer à un syndicat ⁸.

Les syndicats face aux travailleurs migrants : de la méfiance à la volonté de faire reconnaître leurs droits à s'organiser

Jusqu'aux années 1990, la situation des travailleurs migrants n'était pas au cœur des préoccupations des syndicats. Ces derniers défendaient les intérêts de leurs membres et considéraient les travailleurs migrants temporaires comme une menace. Étant donné les limites imposées par les régimes semi-autoritaires au mouvement syndical, les syndicats

8. Quel que soit le mode de recrutement et le statut d'emploi des travailleurs migrants, le Code du travail leur garantit le droit de se syndiquer. Toutefois, le ministère de l'Immigration les en empêche en pratique.

étaient faibles et ne pouvaient pas s'engager dans un réel processus de négociations tripartites. Un système tripartite national existe pourtant depuis 1957⁹, mais il s'apparente de fait à un modèle unilatéral, dans lequel l'État est chargé de créer et de maintenir le cadre des relations entre la direction et les travailleurs, et ce système est plus symbolique que réel (Frenkel, Peetz, 1998). L'État a par ailleurs privilégié un modèle néolibéral de commerce et de production à des fins d'exportation en limitant la syndicalisation afin que les secteurs d'exportation puissent continuer de disposer d'une main-d'œuvre docile. En effet, ces secteurs procurent la majeure partie du revenu national. Dans ce modèle, l'espace politique des syndicats ne dépend pas que des pouvoirs publics, mais aussi des employeurs et investisseurs étrangers (Crisis, Parasuraman, 2016). Par exemple, dans les usines américaines d'industrie électronique, toute présence syndicale est bannie, et laisse place à un système de règlement des conflits permettant à l'employeur de contrôler toute contestation des travailleurs. De même, les usines de la chaîne d'approvisionnement sont délocalisées au Cambodge, ou autres pays moins développés, pour éviter les syndicats, et la gestion de ces

usines est une prérogative exclusive de leur *management*.

Dans le même temps, en tant que pays à revenu intermédiaire, la Malaisie ne remplit pas les critères qui permettraient aux syndicats de bénéficier de l'aide financière internationale que l'OIT leur accorde dans les pays à faibles revenus. C'est pour cette raison, mais aussi, et surtout, à cause du refus des employeurs de participer à des négociations collectives que la densité syndicale est faible en Malaisie : seuls 7 % des Malaisiens, y compris les fonctionnaires, jouent un rôle actif au sein d'un syndicat¹⁰. En 2014, la Malaisie comptait 727 syndicats dans le secteur privé, dont 478 (représentant 800 000 travailleurs) étaient affiliés au MTUC¹¹.

Le MTUC a longtemps mené une stratégie d'exclusion vis-à-vis des travailleurs migrants (Crisis, 2005). Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000 que le mouvement syndical, sous la pression des syndicats locaux qui souhaitaient s'ouvrir aux travailleurs migrants, et de l'appui apporté par les Fédérations syndicales internationales (FSI), a radicalement changé d'optique et a exhorté l'État à reconnaître le droit des migrants à adhérer à un syndicat. Après l'accession de syndicalistes tels que Khalid Atan et N Gopal Krishnam¹² à des postes clés

9. Le système malaisien de relations professionnelles, qui s'inspire des modèles australien et indien, a adopté un décret sur les syndicats (Trades Union Ordinance) en 1957, la négociation collective a été officialisée et l'arbitrage introduit en 1967 avec le décret sur les relations professionnelles (Industrial Relations Ordinance). Le système de relations professionnelles se caractérise essentiellement par la négociation collective, la conciliation et l'obligation de recourir à l'arbitrage. Les principaux acteurs sont les travailleurs et les syndicats, les employeurs et les pouvoirs publics.

10. V. Anbalagan, « MTUC Doubts TPPA Can Protect Workers Rights », MTUC, November 6, 2015, <http://www.mtuc.org.my/mtuc-doubts-tpa-can-protect-workers-rights/>.

11. <http://www.mtuc.org.my/affiliates/>.

12. Khalid Atan a été Président du MTUC de 2011 jusqu'à son décès en 2016. Gopal Krishnam, Secrétaire général du MTUC, partageait ses convictions sur les travailleurs migrants. Tous deux ont soutenu la création d'un salaire minimum et le fait que les travailleurs migrants reçoivent le même salaire que les Malaisiens. Ils souhaitaient que les migrants, réguliers comme irréguliers, aient le droit d'adhérer à un syndicat, et que les conventions collectives et accords couvrent les travailleurs migrants. Ils ont aidé les ONG locales et les travailleurs migrants à recourir aux tribunaux du travail, et les organisations issues de la société civile à prendre part au dialogue pour un meilleur encadrement réglementaire et de politiques publiques des travailleurs migrants.

au sein du MTUC, ce dernier a adopté une position plus favorable aux travailleurs migrants, et les FSI ont financé des ateliers visant à sensibiliser ces derniers à leurs droits dans les secteurs de la construction, de l'hôtellerie et de l'agriculture (Ford, 2013).

Même si le changement de position du MTUC ne s'est pas véritablement traduit par une amélioration des conditions de vie des migrants, il contribue à une meilleure prise de conscience du sort de ces travailleurs. En 2005, le MTUC a ainsi organisé une conférence sur les travailleurs migrants, à laquelle ont assisté des syndicalistes, des représentants des ambassades des pays d'origine des migrants et de l'OIT ainsi que des représentants de ministères et des ONG. Le MTUC a demandé que les conventions de l'OIT sur la protection des travailleurs migrants et de leurs familles soient ratifiées, que des accords bilatéraux soient signés entre pays d'origine et pays d'accueil et que les travailleurs migrants soient incités à adhérer aux syndicats existants dans leur pays d'accueil. Afin de contourner les restrictions imposées par les employeurs et les pouvoirs publics, le MTUC a également proposé que le syndicat du pays d'origine constitue des associations de travailleurs migrants. En 2007, sous la houlette du MTUC et de la General Federation of Nepalese Trade Unions (Gefont, Fédération nationale des syndicats népalais), les travailleurs népalais ont formé le premier groupe de soutien, doté d'une ligne d'assistance téléphonique. Cette association compte désormais 4000 membres, et représente un exemple à suivre pour d'autres syndicats dans le pays d'origine des travailleurs. Dans le même registre, les responsables syndicaux en Malaisie et au Vietnam ont exposé dans un nouvel accord de principe les grandes lignes de leurs

activités de coopération et de sensibilisation à la situation des travailleurs migrants. Alors que la Malaisie a enregistré un grand nombre de décès de Vietnamiens au travail, d'autres initiatives ont cherché à remédier aux problèmes de santé et de sécurité, en particulier dans les secteurs dangereux (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit/ILO, 2015).

En 2008, dans le but de résoudre les problèmes juridiques rencontrés par les travailleurs migrants, le MTUC a organisé une conférence avec le Conseil de l'ordre des avocats afin notamment de réviser les lois relatives à la détention obligatoire, aux châtiments corporels, aux coups de fouet et de bâton. Les syndicats s'inquiétaient en effet de voir des employeurs recourir aux lois sur l'immigration pour se séparer des travailleurs qu'ils considéraient comme des « fauteurs de troubles ». À titre d'exemple, en 2014, 6800 travailleurs népalais employés dans une usine de produits électroniques fabriquant des lecteurs de disque dur ont protesté et refusé de travailler après le décès de l'un de leurs collègues et en raison de leurs conditions d'hébergement (*Migration News*, 2014). La direction a appelé la police pour qu'elle les arrête, et, conformément aux lois sur l'immigration, les *leaders* ont été incarcérés dans une prison malaisienne, d'autres placés en centre de détention, et lorsque l'employeur a trouvé un autre groupe de travailleurs migrants, les « agitateurs » ont été expulsés avant l'expiration de leur contrat. Ces dernières années, les travailleurs migrants ont manifesté à plusieurs reprises, afin de réclamer le droit de se syndiquer et d'être écoutés. Cependant, les plaintes contre des employeurs sont rarement portées devant les tribunaux et aucun chef d'accusation n'est retenu contre les employeurs fautifs ¹³.

13. Entretien avec Karuppiyah Somasundram, porte-parole du MTUC, 2010.

La concurrence entre travailleurs migrants et travailleurs malaisiens constitue un autre défi pour le mouvement syndical. La Malaisie compte 6,7 millions de travailleurs étrangers en situation régulière et irrégulière (pour 11,8 millions de travailleurs locaux) : 3,3 millions occupent des emplois qualifiés et 8,4 millions travaillent dans des métiers qui nécessitent une instruction et des qualifications élémentaires. Selon le MTUC, il est injuste que 8,4 millions de Malaisiens très vulnérables subissent la concurrence directe de plus de 6,7 millions de travailleurs étrangers venus de pays pauvres ¹⁴. Afin de rendre les travailleurs migrants moins attractifs aux yeux des employeurs, le MTUC a fait pression pour qu'un salaire minimum soit défini. La loi sur le salaire minimum a donc été votée en 2012, et, pour apaiser les employeurs, ces derniers ont été autorisés à déduire du salaire des migrants la taxe de 1 500 ringgits qu'ils étaient censés payer à l'État pour leur embauche.

**Des travailleurs migrants exploités
« dans des conditions relevant
de l'esclavage »**

L'exploitation dont sont victimes les travailleurs migrants a été au centre de l'attention pendant la crise financière asiatique (1997-1998), puis pendant la crise mondiale de 2008. Des milliers de travailleurs migrants ont perdu leur emploi et ont été renvoyés dans leur pays d'origine, mais ne sont pas revenus dans leur village ou leur ville d'origine (Ford, 2006). L'exploitation des migrants

s'est intensifiée avec le développement en 2005 des agences de sous-traitance, lesquelles sont autorisées à accéder à la demande des entreprises ayant besoin de moins de 50 travailleurs. Cette politique a permis à des agences peu scrupuleuses de pratiquer la corruption.

Plusieurs événements majeurs ont mis au jour les problèmes auxquels font face les travailleurs migrants, qui sont exploités par les agences de placement ou de sous-traitance et les employeurs. Fin 2014, un rapport publié par Verité (un groupe international américain de défense des droits des travailleurs) a dénoncé les conditions de travail des migrants dans les usines de produits électroniques en montrant que « sur les 350 000 travailleurs que compte le secteur malaisien de l'électronique, un travailleur sur trois est employé dans des conditions relevant de l'esclavage moderne ¹⁵ » (Verité, 2014). Un grand nombre de travailleurs migrants se trouvent en effet dans une situation de servitude : ils s'endettent pour couvrir les frais excessifs facturés par les agences de recrutement et subissent une substitution d'un contrat à l'autre (le contrat signé dans le pays d'origine est remplacé par un nouveau contrat en Malaisie).

Le deuxième événement concerne le secteur malaisien de l'huile de palme, qui contribue lui aussi largement à l'économie nationale et qui a été accusé d'employer des enfants, de maintenir les travailleurs dans une situation de servitude et de pratiquer le trafic d'êtres humains dans les plantations. Or le phénomène d'exploitation des enfants est plus difficile à appréhender dans la mesure où les exploitations et les plantations figurent

14. A.A. Faizli, « The Fallacy of Malaysia's Economic Realities and the Foreign Workers », *Malaysiakini*, May 16, 2016, <http://www.malaysiakini.com/news/341680>.

15. E. Ng, « Malaysian Electronics Sector in Danger of being Placed on US Watch List », *Malaysian Insider*, November 17, 2014, <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/malaysian-electronics-sector-in-danger-of-being-placed-on-us-watch-list>.

parmi les lieux de travail les moins surveillés en raison du manque d'inspecteurs du travail et de la taille des exploitations. Les travailleurs sont conduits jusqu'à la plantation, où l'employeur leur confisque le passeport et permis de travail, les empêchant de partir pour trouver un emploi ailleurs. Les moyens de recours dont ils disposent sont en outre très limités.

En 2014 toujours, la police malaisienne a découvert des charniers contenant les corps de nombreux migrants venus du Bangladesh et de Birmanie, essentiellement des Rohingyas, victimes de la traite d'êtres humains à la frontière entre la Thaïlande et la Malaisie¹⁶. Depuis plus d'une décennie pourtant, l'ONG Tenaganita dénonce ce phénomène, que les autorités feignent d'ignorer¹⁷. Ce trafic est en grande partie le résultat du changement de stratégie du gouvernement vis-à-vis de l'immigration de travailleurs depuis le Bangladesh. Ainsi, pendant les six années qui ont suivi la crise financière mondiale, la Malaisie a limité l'entrée des travailleurs venus du Bangladesh, avant de leur ouvrir à nouveau la porte en 2013. Plus de 2,4 millions de travailleurs ont alors souhaité migrer, mais la plupart n'ont pas été intégrés au programme leur permettant de travailler en Malaisie. Au cours des deux dernières années, seuls 7 000 d'entre eux ont recouru aux mécanismes officiels et sont entrés en Malaisie. Selon une agence du Bangladesh, cette

politique a eu une incidence réelle sur ce pays, car elle a coïncidé avec l'arrêt des recrutements massifs de travailleurs par les pays du Moyen-Orient. En conséquence, pour se rendre en Malaisie, les Bangladeshi ont transité par des réseaux qui pratiquent la traite d'êtres humains, et ont été victimes d'agents peu scrupuleux leur promettant de bons emplois contre versement d'argent, une promesse qui ne s'est jamais concrétisée¹⁸.

Des pressions pour améliorer le sort des travailleurs migrants : l'accord de partenariat transpacifique et son chapitre sur le travail

Le piètre bilan en matière de respect des droits humains a été une source de problèmes importants pour la Malaisie durant la phase préparatoire au Partenariat transpacifique (PTP), contraignant, à la satisfaction des syndicats et des migrants, le pays à s'intéresser au sort des migrants. Le rapport de 2014 sur le trafic d'êtres humains, publié par le département d'État américain, a en effet placé la Malaisie sur la liste des pays susceptibles de relever du niveau 3 en raison de son bilan en matière de respect des droits humains¹⁹. En vertu du droit américain, un pays relevant du niveau 3 ne peut pas entretenir de relations commerciales et d'investissement avec les États-Unis, ce qui en conséquence menace les principaux

16. Dans le cas des Rohingyas, la traite d'êtres humains s'explique en grande partie par la pauvreté dont ils sont victimes. La junte militaire au pouvoir en Birmanie (rebaptisée Myanmar) les empêche en effet de participer à l'économie birmane, et ils risquent ainsi facilement de tomber entre les mains de trafiquants d'êtres humains.

17. Interview avec un militant de Tenaganita, section Travail, 2008, Kuala Lumpur.

18. A.R. Shaikh, « Bangladesh, Malaysia to Strike Labor Deal for 500 000 Workers », *Voice of America*, July 7, 2015, <http://www.voanews.com/content/bangladesh-malaysia-to-strike-labor-deal-for-500000-workers/2851831.html>.

19. Le rapport du département d'État américain sur la traite des êtres humains (rapport TIP) classe les pays en différents niveaux : le niveau 1 regroupe les pays qui s'efforcent de remplir les critères définis par les États-Unis, le niveau 2 les pays qui doivent faire l'objet d'une attention particulière et le niveau 3 les pays qui ne font pas d'efforts significatifs pour remplir les critères.

secteurs d'exportation de la Malaisie, et notamment le secteur de l'électronique ²⁰. Ainsi, la Malaisie a dû signer un Labour Consistency Plan avec les États-Unis, lui permettant d'être classé au niveau 2 en matière de traite des êtres humains. Ce plan fait partie du PTP, sur la protection du travail et les conditions de travail acceptables et prévoit des engagements en matière de salaire minimum, horaires de travail et santé et sécurité au travail ²¹. À travers ce plan, la Malaisie doit se soumettre à un contrôle annuel, et en cas de non-respect des normes de travail, elle fait l'objet d'une procédure de règlement des différends dans le cadre du PTP. Néanmoins, les États-Unis ont été fortement critiqués par les ONG locales et internationales pour avoir fait passer la Malaisie du niveau 3 au niveau 2, avançant que le trafic d'êtres humains se poursuivait faute de contrôles.

Une révision des lois sur le travail et des protocoles d'accord avec les pays voisins...

Les autorités malaisiennes subissent des pressions internationales pour qu'elles cessent de réprimer les syndicats. Dans la phase préparatoire au PTP, le bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique a demandé à la Malaisie de modifier certains éléments de sa législation et de ratifier la Convention n° 87 ²².

Jusque-là, l'OIT n'avait pas beaucoup de poids dans ce pays, mais depuis l'apparition de problèmes avec les travailleurs migrants, elle a vu son rôle s'amplifier. Le ministère malaisien du Travail a demandé à l'OIT de l'aider à réformer la législation sur le salaire minimum, la protection sociale et l'assurance-chômage. En 2014, la consultation de l'OIT avec le MTUC a appelé à renforcer le dialogue entre les syndicats, les employeurs et les autorités nationales sur le recrutement des travailleurs migrants et les pratiques des employeurs ²³. L'OIT souhaitait que les travailleurs migrants puissent plus facilement changer d'employeur et adhérer à un syndicat. L'organisation a également commencé à former les inspecteurs du travail afin qu'ils sachent reconnaître les cas de servitude pour dettes et de trafic d'êtres humains et donne à la Malaysian Employers Federation (MEF, Fédération des employeurs de Malaisie) des conseils sur les pratiques de recrutement. Par ailleurs, en 2012, l'OIT et Aust-Aid, le programme d'aide de l'Australie, ont financé le projet Triangle II, destiné à protéger les travailleurs migrants venant du Cambodge et du Vietnam.

Sous la pression de la communauté internationale, des réformes ont vu le jour en 2015-2016. Même si le PTP n'est

20. En 2013, le secteur de l'électronique a exporté pour l'équivalent de 236,8 milliards de ringgits (50,2 milliards d'euros), soit 33 % des 720 milliards de ringgits (152,6 milliards d'euros) que représente le total des exportations du pays : E. Ng, « Malaysian Electronics Sector in Danger of being Placed on US Watch List », *Malaysian Insider*, November 17, 2014, <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/malaysian-electronics-sector-in-danger-of-being-placed-on-us-watch-list>.

21. « TPPA Can Help Address Human Trafficking Issues in Asean, Panellist Says », *Malay Mail*, June 1, 2016, <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/tpa-can-help-address-human-trafficking-issues-in-asean-panellist-says>.

22. Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948.

23. « ILO Statement on the VERITE Report Concerning Working Conditions in Malaysia's Electronics Sector », Press Release, September 18, 2014, http://www.ilo.org/asia/info/public/pr/WCMS_307846/lang--en/index.htm.

entré en vigueur qu'en 2017, les amendements du droit du travail et des relations professionnelles, datant des années 1970 et 1980, ont été abrogés. Au total, huit textes de loi ont été modifiés afin d'améliorer les normes du travail²⁴. La Loi sur les syndicats (Trades Union Act), celle sur les relations professionnelles (Industrial Relations Act) et celle sur l'emploi (Employment Act) ont été modifiées en conformité avec les normes de l'OIT. Ces amendements ont notamment levé les interdictions qui pesaient sur les travailleurs (dont la possibilité pour les migrants de se syndiquer et d'occuper un poste de direction dans un syndicat), mis fin au pouvoir du registre des syndicats qui interdisait la création de syndicats dans certains secteurs et supprimé les obstacles à l'organisation des travailleurs. Par ailleurs, les employeurs ne peuvent désormais plus transférer la responsabilité des travailleurs migrants aux agences de sous-traitance. C'est aux employeurs (et non plus aux agences de sous-traitance) d'aller chercher les travailleurs migrants à l'aéroport dans les six heures suivant leur arrivée dans le pays. Ces changements, bien que positifs, ne sont pas encore entrés en vigueur et n'ont donc pas encore amélioré la condition des migrants.

La Malaisie a également revu les protocoles d'accord qu'elle avait signés avec le Vietnam, le Népal et le Bangladesh afin d'y inclure les nouvelles pratiques de recrutement²⁵. En août 2015, le ministère malaisien de l'Immigration et le gouvernement vietnamien ont signé un nouveau protocole d'accord destiné à corriger certaines failles qui n'empêchaient pas toutefois des pratiques mensongères lors du recrutement²⁶, la corruption des agences de sous-traitance, les contrats illégaux et le trafic d'êtres humains²⁷. De plus, conformément à ce nouveau protocole d'accord, les travailleurs peuvent également conserver leur passeport et leurs documents personnels²⁸. À travers l'accord passé avec le Népal, les autorités malaisiennes ont relevé le nombre de travailleurs népalais autorisés à venir travailler en Malaisie dans l'industrie manufacturière ou dans les services à la personne (domestiques). L'accord signé avec le Bangladesh prévoit, quant à lui, que 500 000 travailleurs viennent travailler pour certains employeurs en Malaisie par le biais d'agences de placement officielles, dans le but d'endiguer le flux de travailleurs qui transitent par les réseaux clandestins, ce qui suscite l'indignation des syndicats²⁹. En effet, le gouvernement est revenu sur sa décision de geler

24. « Minister: Eight Labour Laws To Be Amended After TPPA Is Finalised », *Malay Mail*, January 27, 2016, <http://www.themalaymailonline.com/print/malaysia/minister-eight-labour-laws-to-be-amended-after-tppa-is-finalised>.

25. Les protocoles d'accord sont des ententes intergouvernementales dans lesquelles le pays d'origine et le pays destinataire définissent le nombre de travailleurs, les salaires et les conditions qui s'appliquent à ces travailleurs.

26. En l'occurrence, il s'agit d'un accord sur l'emploi, avec des spécifications en ce qui concerne le recrutement, l'emploi et les conditions de travail. Les sociétés de sous-traitance ont été interdites par le protocole et les travailleurs doivent être recrutés pour des employeurs spécifiques, qui prennent en charge leurs frais de transport.

27. « Malaysia Issue New Regulation for Overseas Workers », *VietNam News*, October 26, 2015, <http://vietnamnews.vn/society/277614/malaysia-issue-new-regulation-for-overseas-workers.html>.

28. *Ibid.*

29. « Government Clears The Air Over 1,5 Million Bangladeshi Workers », Ministry of Human Resources, February 22, 2016, <http://www.mohr.gov.my/index.php/en/news-cutting/434-government-clears-the-air-over-1-5-million-bangladeshi-workers>.

le nombre d'arrivées de travailleurs migrants à la demande des employeurs (voir *infra*) et a décidé de faire appel à de nombreux travailleurs du Bangladesh pour les trois à cinq ans à venir. En réponse à cela, le MTUC a fait pression sur le gouvernement pour qu'il mette en place une commission royale d'enquête sur les travailleurs migrants et cesse l'ingérence des autres pays dans les intérêts du peuple de Malaisie.

... mais une crainte de fuite des capitaux dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre

Si les accords bilatéraux représentent une avancée pour les migrants, il n'est pas certain que leur sort en soit amélioré. En effet, peu de temps après avoir signé le protocole d'accord avec le Bangladesh en 2016, les autorités malaisiennes, qui attendaient de connaître les besoins réels de main-d'œuvre dans les différents secteurs de l'économie, avaient interdit aux entreprises de recruter des travailleurs dans le but de légaliser les travailleurs sans papiers déjà présents en Malaisie³⁰. Cependant, ce gel n'a duré que trois mois et il a été levé en mai 2016 sous la pression de la Fédération des employeurs malaisiens (MEF), qui exerce une influence considérable sur le gouvernement, et des employeurs se sont plaints d'un manque de main-d'œuvre. Pour le MEF, un tel gel

des recrutements comportait le risque de créer un climat économique délétère³¹, arguant que l'industrie manufacturière avait un besoin urgent de travailleurs migrants, et celui des plantations encore plus, car la récolte des fruits de palmier devait impérativement commencer sous peine d'être perdue³². Les pressions sont montées d'un cran lorsque la Frepenco, l'association des entreprises des zones franches industrielles de Penang, a envisagé de réduire ses investissements en Malaisie. Son président, Roland Mueller, est persuadé que si ses membres ne peuvent pas se développer sans les travailleurs étrangers, ils délocaliseront leurs activités dans d'autres pays³³.

La menace d'une fuite de capitaux est bien réelle en Malaisie, en particulier dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme l'habillement, le textile et l'électronique. C'est la raison pour laquelle, même s'il salue les changements apportés par le PTP, le MTUC doute que la suppression des restrictions à l'affiliation syndicale inscrite dans l'accord améliore sensiblement les droits des travailleurs. Le MTUC craint en effet que le gouvernement renonce à faire respecter les dispositions du PTP par crainte de fuite des capitaux³⁴. Selon N Gopal Krishnam, Secrétaire général du MTUC, le chapitre sur le travail du PTP semble

30. « Govt Can Keep Tabs on Foreign Workforce by Legalising Pati, Says Unionist », *The Sun Daily*, February 10, 2016, <http://www.thesundaily.my/news/1689417>.

31. O. Mok, « Penang Manufacturing Sector Expects a Challenging Year Amid Gloomy Economic Outlook », *Malay Mail Online*, March 2, 2016, <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/penang-manufacturing-sector-expects-a-challenging-year-amid-gloomy-economic>.

32. T. Arumugam, « Industries Need 2 Million Workers; Hope Freeze Lifted », *New Straits Times Online*, February 23, 2016, <http://www.nst.com.my/news/2016/02/129039/industries-need-2-million-workers-hope-freeze-lifted>.

33. O. Mok, « Penang Manufacturing Sector Expects a Challenging Year Amid Gloomy Economic Outlook », *Malay Mail Online*, March 2, 2016, <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/penang-manufacturing-sector-expects-a-challenging-year-amid-gloomy-economic>.

34. Rashvinjeet S.B., « MTUC Does Not Mind Foreign Workers Holding Posts in Labour Unions », *The Star Online*, January 31, 2016, <http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/01/31/mtuc-does-not-mind-foreign-workers-holding-posts-in-labour-unions/>.

satisfaisant mais l'enjeu, c'est de faire appliquer les lois : « Sur le papier, le droit malaisien du travail semble très bien, mais c'est dans sa mise en œuvre que l'on observe des insuffisances ³⁵ ». Malgré les amendements du droit du travail destinés à faciliter la syndicalisation, le MTUC pense que le problème se situe du côté des employeurs. Pour N Gopal Krishnam, « il est certes plus facile d'inscrire un syndicat dans le registre des syndicats, mais il est difficile de persuader les employeurs d'engager des négociations collectives ³⁶ ». En outre, les représentants syndicaux ont souvent du mal à faire reconnaître leur légitimité, car les employeurs prétendent que le syndicat n'a pas obtenu plus de 50 % des voix des travailleurs ³⁷. La plupart des employeurs s'opposent toujours à l'affiliation syndicale, même si cela est contraire à la loi. Ils usent de différents moyens. Ils essaient par exemple de diviser les travailleurs en plusieurs branches industrielles, de manière à ce que seule une partie d'entre eux puisse adhérer à un syndicat. Parfois, ils autorisent également la création de syndicats « maison », refusent de reconnaître un syndicat s'il ne fédère pas 50 % des membres salariés, ou délocalisent dans un pays moins développé, empêchant toute opération d'*organizing* syndical. Enfin, pendant la crise financière mondiale, certains employeurs ont licencié les travailleurs locaux et les ont remplacés par des travailleurs migrants une fois la reprise économique amorcée.

D'après une étude, les entreprises malaisiennes semblent donc ne pas répondre aux fortes attentes énoncées

dans le chapitre sur le travail du PTP (Pillai *et al.*, 2015). C'est avec un certain scepticisme que Timothy Ryan, directeur des programmes régionaux pour l'Asie au sein du Solidarity Center, explique que la liberté d'association n'est pas une réalité pour les travailleurs malaisiens, et que rien, en Malaisie, ne laisse à penser que les autorités nationales ou les employeurs appliqueront les conditions de protection des travailleurs migrants énoncées par l'OIT ³⁸. Les migrants continuent d'être exploités dans un contexte général d'injustice dont sont victimes tous les travailleurs en Malaisie.

C'est pour cette raison que le MTUC a exhorté en vain le gouvernement à ne pas signer le PTP, arguant qu'il ne ferait que renforcer la situation actuelle dans un contexte où les multinationales exercent toujours des pressions pour baisser le coût du travail. Cet accord serait préjudiciable au bien-être des 11,8 millions de travailleurs malaisiens en ce qu'il ne permet pas de lutter contre l'exploitation des travailleurs ni contre les effets néfastes de la mise en concurrence entre travailleurs malaisiens et migrants.

Conclusion

Le chapitre sur le travail du PTP prévoit d'introduire des amendements dans le droit du travail afin d'autoriser les travailleurs migrants à s'affilier aux syndicats de leur branche, mais rares sont ceux-ci à être aujourd'hui syndiqués. Après avoir longtemps adopté une position ambivalente à l'égard des migrants,

35. *Ibid.*

36. V. Anbalagan, « MTUC Doubts TPPA Can Protect Workers Rights », MTUC, November 6, 2015, <http://www.mtuc.org.my/mtuc-doubts-tppa-can-protect-workers-rights/>.

37. *Ibid.*

38. T. Ryan, « Labor Justice for Migrants and Malaysian Workers Too », MTUC, November 13, 2015, <http://www.mtuc.org.my/labor-justice-for-migrants-and-malaysian-workers-too/>.

les syndicats commencent à soutenir les associations de travailleurs migrants chapeautées par un mouvement ouvrier transnational, car ils considèrent qu'elles défendent mieux les intérêts des travailleurs migrants en Malaisie.

Il est fort peu probable que la Malaisie décide de son propre chef de respecter le droit du travail, ou ait le pouvoir de le faire respecter, en particulier en ce qui concerne les travailleurs migrants. Tant que ce pays s'efforce de lutter contre le trafic d'êtres humains et qu'il reste au niveau 2 défini dans le rapport du département d'État américain sur la traite des êtres humains (le rapport TIP), il ne sera guère incité à contraindre les entreprises à mettre en œuvre les changements. Les employeurs restent tributaires des travailleurs migrants dans des secteurs tels que l'électronique et l'huile de palme, et refusent de revoir leur position sur le droit des travailleurs à mener des négociations collectives. Nombre d'industries transnationales souhaitent recruter une main-d'œuvre non syndiquée, car flexible et faiblement rémunérée³⁹.

Sources :

Crinis V. (2005), « The Devil You Know: Malaysian Perceptions of Foreign Workers », *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, vol. 39, n° 2, p. 91-112.

Crinis V. (2010), « Sweat or No Sweat: Foreign Workers in the Garment industry in Malaysia », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 40, n° 4, p. 589-611.

Crinis V., Parasuraman B. (2016), « Employment Relations and the State in Malaysia », *Journal of Industrial Relations*, vol. 58, n° 2, p. 215-228.

Deutsche Gesellschaft für international Zusammenarbeit (GIZ)/ILO (2015), *Labour Market*

Trends Analysis and Labour Migration from South Asia to Gulf Cooperation Council Countries, India and Malaysia, GIZ/ILO, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/--ro-bangkok/---ilo-kathmandu/documents/publication/wcms_377416.pdf.

Ford M. (2006), « After Nunukan: The Regulation of Indonesian Migration to Malaysia », in Kaur A., Metcalfe I. (eds.), *Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia*, New York, Palgrave Macmillan, p. 228-247.

Ford M. (2013), « The Global Union Federations and Temporary Labour Migration in Malaysia », *Journal of Industrial Relations*, vol. 55, n° 2, p. 260-276.

Ford M., Gillan M. (2016), « Employment Relations and the State in Southeast Asia », *Journal of Industrial Relations*, vol. 58, n° 2, p. 167-182.

Frenkel S., Peetz D. (1998), « Globalisation and Industrial Relations in East Asia: A Three-Country Comparison », *Journal of Industrial Relations*, vol. 37, n° 3, p. 282-310.

Garces-Mascarenas B. (2008), « Old and New Labour Migration to Malaysia: From Colonial Times to the Present », in Schrover M., van der Leun J., Lucassen L., Quispel C. (eds.), *Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 105-126.

Migration News (2014), « Southeast Asia », Special Issue, vol. 21, n° 4, October, <http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3941>.

Pillai K.V., Rasiah R., Williams G. (2015), « The Impact of Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement on the US and Malaysian Business' Foreign Labour Practices », *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, n° 219, p. 589-597.

Verité (2014), *Forced Labour in the Production of Electronic Goods in Malaysia. A Comprehensive Study of Scope and Characteristics*, https://www.verite.org/sites/default/files/images/VeriteForcedLaborMalaysianElectronics2014_ExecutiveSummary.pdf.

39. « MTUC Rejects TPPA », *Malay Mail Online*, September 1, 2013, <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/mtuc-rejects-tppa>.

Vietnam

Des syndicats en transition : la Confédération générale du travail face aux mutations économiques et politiques

*Erwin SCHWEISSHELM et Do Quynh CHI **

Depuis 1986, la réforme économique « Doi Moi » (le renouveau) a transformé le Vietnam, le faisant passer d'un système planifié centralisé à une économie de marché. Grâce à cette réforme, le Vietnam, qui était l'un des pays les plus pauvres du monde, a pu accomplir des progrès remarquables et est devenu, suivant la classification de la Banque mondiale, un pays à revenu intermédiaire inférieur.

Sur le plan politique, les syndicats vietnamiens n'ont adhéré qu'en partie à la Doi Moi. Aujourd'hui encore, ils restent étroitement liés au Parti communiste vietnamien (PCV) et ne sont toujours pas de véritables représentants autonomes des intérêts des travailleurs. Néanmoins, la réforme économique, et tout particulièrement la montée en puissance des actions informelles menées par les travailleurs indépendamment des syndicats, pousse de plus en plus la Confédération générale du travail du Vietnam (CGTV) à redevenir une véritable organisation syndicale, comme il y a 87 ans, lorsqu'elle a été

créée pour défendre les ouvriers face aux industriels français qui les employaient. Il en découle une réorientation à la fois de son positionnement idéologique et de ses structures organisationnelles. La CGTV est confrontée à un dilemme politique épineux : si la Confédération ne relève pas les défis liés à l'évolution du dialogue social, les travailleurs lutteront pour obtenir de meilleures conditions de travail et de vie et rendront obsolètes les syndicats officiels. Mais pour défendre réellement les intérêts des travailleurs, la CGTV doit s'affranchir de la tutelle du Parti et de l'État.

Le présent article s'appuie sur une synthèse des travaux antérieurs et en cours ¹ pour examiner le processus de transformation des relations professionnelles au Vietnam, lequel connaît un nouveau dynamisme du fait des changements que pourrait induire la mise en œuvre du chapitre sur le travail de l'accord de partenariat transpacifique (PTP), ainsi que du traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam (EVFTA).

* Erwin Schweisshelm, directeur du bureau vietnamien de la Fondation Friedrich-Ebert ; Dr. Do Quynh Chi, directeur du Research Center for Employment Relations, Hanoi/Vietnam.

1. Les deux auteurs suivent l'évolution du mouvement ouvrier depuis plus de 20 ans.

La transformation politique et économique du Vietnam depuis 1986

L'effondrement du bloc soviétique et la crise de la fin des années 1980 au Vietnam ont renforcé la détermination de ce pays à engager une réforme économique de grande ampleur, la « Doi Moi » (renouveau). L'objectif était de passer progressivement d'une économie planifiée à une « économie de marché socialiste », sans pour autant remettre en cause la suprématie incontestée du Parti communiste vietnamien (McCormick, 1998 ; McCargo, 2004). Ces réformes ont permis au Vietnam, qui était alors l'un des pays les plus pauvres du monde, d'améliorer considérablement sa situation et de devenir un pays à revenu intermédiaire inférieur. Ce « renouveau » a consisté principalement en des réformes économiques visant à transformer le système de production collectiviste dans l'agriculture, à privatiser les nombreuses entreprises d'État, à encourager l'entrepreneuriat privé et à promouvoir une stratégie d'industrialisation tournée vers l'exportation grâce à d'abondants flux d'investissements directs étrangers, afin de reproduire le miracle économique que les autres nouveaux pays industrialisés de la région avaient connu. Outre les exportations de pétrole brut, de ressources minérales et de produits agricoles, les industries manufacturières exportatrices (confection et textile, électronique et chaussures) sont devenues le moteur de la croissance économique vietnamienne au cours des trois dernières décennies. Et ce sont principalement les entreprises privées (vietnamiennes et étrangères) qui ont contribué à cette croissance.

Mais la dynamique des réformes s'esouffle à partir du milieu des années 1990. L'État-parti, qui craint que la montée en puissance du secteur privé ne menace sa suprématie, continue de réserver aux entreprises publiques la plupart des moyens et privilèges financiers (notamment l'accès à des prêts subventionnés et aux ressources naturelles). En conséquence, les entreprises privées locales peinent à obtenir des capitaux (Beresford, 2003). Faute d'investissements appropriés dans l'infrastructure et la technologie, l'industrie vietnamienne reste sous-développée et se limite essentiellement à des activités d'assemblage et de finition. Dans l'électronique, par exemple, la valeur ajoutée locale (conditionnement, pièces mécaniques ou matières plastiques) ne constitue que 20 à 30 % de la valeur des exportations².

L'économie vietnamienne souffre d'un rationnement du crédit et n'est pas suffisamment compétitive sur les marchés internationaux. La croissance est donc essentiellement tirée par des entreprises exportatrices à capitaux étrangers, et le secteur d'exportation reste fortement tributaire des investisseurs extérieurs. Outre la vulnérabilité aux chocs exogènes qui résulte de cette dépendance, les transferts de technologie ont des effets très limités, même si d'importantes mesures incitatives visent à encourager les investissements étrangers. L'économie vietnamienne est par conséquent duale : on trouve, d'un côté, des entreprises exportatrices prospères, à capitaux étrangers et, de l'autre, un secteur privé composé de petites et moyennes entreprises locales qui luttent pour survivre.

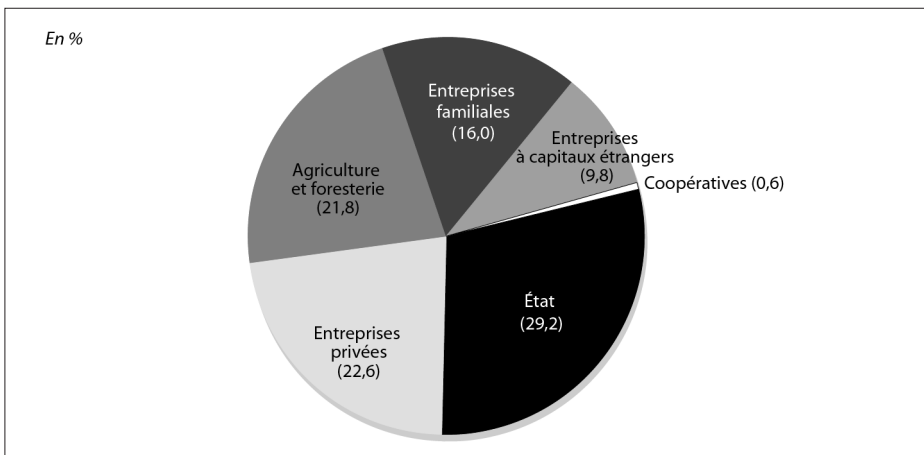
2. T. Vy, « Cong nghiep dien tu lu mo thuong hieu Viet » (« Industrie électronique : les marques vietnamiennes en position de faiblesse »), *TVSI*, November 4, 2013, <http://finance.tvsi.com.vn/News/2013114/259933/cong-nghiep-dien-tu-lu-mo-thuong-hieu-viet.aspx>.

En 2014, le Vietnam compte environ 90,5 millions d'habitants, dont une population active de 53,7 millions d'individus (GSO, 2014). Cependant, seulement 18 millions de Vietnamiens travaillent dans l'économie formelle, perçoivent un salaire régulier, sont protégés par le droit du travail et bénéficient d'une protection sociale. Plus de 70,2 % de la population vit en zone rurale et quelque 54 % des actifs sont employés dans l'agriculture, l'aquaculture et la foresterie. Le secteur public (administration, services publics, armée et entreprises d'État) est le premier employeur du pays et concentre 29,2 % des salariés (graphique 1). Vient ensuite le secteur privé (22,6 % des emplois salariés) tandis que le secteur des entreprises à capitaux étrangers ne représente que 9,8 % des emplois salariés.

Malgré l'ampleur des mutations économiques survenues depuis la réforme Doi Moi, le système politique vietnamien est resté, dans une large mesure, inchangé. En théorie, l'État-parti est l'institution la plus puissante et la plus omniprésente. Il fixe les règles et prend

les décisions, souvent sans consulter les acteurs sociaux. Le gouvernement et la société civile communiquent par le biais des organisations de masse constituées par le Parti pour mobiliser différents groupes afin qu'ils soutiennent les programmes et les politiques menés par l'État, maintenir les voies de communication entre le Parti et l'État et contrôler ces groupes (Kerkvliet, 2003). Le Parti communiste vietnamien (PCV) est pourtant issu d'un parti révolutionnaire de masse. Son pouvoir s'est enraciné dans le soutien populaire, au travers d'organisations de masse telles que l'Union des paysans ou l'Union des femmes. Même si ses relations avec la population ont évolué depuis son arrivée au pouvoir, le PCV souhaite aujourd'hui encore être considéré comme un parti attentif aux préoccupations des Vietnamiens, tant que sa suprématie n'est pas menacée (Womack, 1987 ; Dixon, 2004). Comme nous le soulignons plus loin, c'est la raison pour laquelle les autorités ont largement toléré les « grèves sauvages » ces dernières années.

Graphique 1. Répartition sectorielle des emplois salariés en 2013



Source : ILO (2015).

La place de la Confédération générale du travail du Vietnam dans le système politique et économique

Au Vietnam, la genèse du mouvement syndical remonte à 1929, date à laquelle des syndicats locaux ont constitué la première fédération, un an environ après la création du Parti communiste indochinois, devenu par la suite le PCV. Dès le début, le mouvement syndical a participé à la lutte pour l'indépendance, face au pouvoir colonial français. Il est de ce fait resté illégal et clandestin jusqu'à la déclaration d'indépendance proclamée par le Président Ho Chi Minh le 2 septembre 1945 à Hanoi. En 1946, le Parti communiste fonde la Confédération générale du travail du Vietnam (CGTV), qui est d'abord le seul syndicat autorisé dans le Vietnam du Nord, avant d'être autorisé dans tout le pays en 1975, date de la libération et de l'unification du pays.

À la suite de l'ouverture économique, au début des années 1990, des voix se sont élevées au sein de la direction du Parti pour réclamer une réforme du système syndical. Lors du 6^e Congrès, en 1988, Nguyen Van Linh, qui présidait la CGTV avant de devenir le Secrétaire général du Parti, a affirmé que le système syndical était « lent à évoluer » et qu'il « dépendait du Parti ». Il a appelé à « l'indépendance institutionnelle de la CGTV » vis-à-vis du gouvernement et du Parti, à « l'expansion du syndicalisme dans les secteurs non traditionnels » et à « centrer les activités syndicales sur la base et les travailleurs » (Linh, 1988). Nguyen Van Linh ne souhaitait pas spécifiquement que la CGTV soit séparée de l'appareil du Parti, mais il estimait que, pour le bien de l'État comme pour celui de la classe ouvrière représentée par la CGTV, un syndicat devait être capable d'exprimer un avis indépendant sur l'élaboration des politiques nationales

tout en exerçant un contrôle sur les activités du gouvernement et des entreprises d'État. L'allocution du dirigeant du Parti a éveillé de fortes aspirations réformistes parmi les responsables de la CGTV.

Les événements de la Place Tiananmen, en Chine, en 1989, ont mis fin à cette brève période d'ouverture au Vietnam. En effet, la direction du PCV redoutait de voir les revendications démocratiques menacer la stabilité du régime. Les espoirs de démocratie et d'indépendance qui étaient récemment apparus à l'intérieur du mouvement syndical se sont donc rapidement envolés.

Un cadre juridique du marché du travail relativement protecteur, une réalité plus contrastée

Avant les réformes économiques de 1986, l'État définissait les conditions de travail par le biais de décrets, de circulaires ministérielles et de directives. En tant qu'employés par l'État, les dirigeants des entreprises et les travailleurs n'étaient pas censés avoir des intérêts divergents. Les réformes économiques se sont accompagnées de la mise en place d'un nouveau cadre législatif, en particulier l'introduction d'un Code du travail (1995) et d'une loi sur les syndicats (1990). Ces deux textes ont été amendés en 2002 et 2012.

Le Code du travail de 1995 avait pour priorité de protéger et défendre les droits des travailleurs grâce à des normes d'emploi détaillées, portant notamment sur le salaire minimum, les heures de travail et la rémunération des heures supplémentaires, le temps de repos, les dispositifs ciblant les femmes et les jeunes actifs, ainsi que les cotisations et les prestations sociales. Or, cette législation n'est pas appliquée de façon uniforme. Les infractions au droit du travail, telles que le dépassement du plafond des

heures supplémentaires, la fraude aux cotisations sociales, l'absence de contrat de travail, les sanctions indues ou la réduction de salaire, sont fréquentes dans l'industrie manufacturière (Wang, 2002). Comme dans d'autres domaines de l'action publique, les atteintes à « l'État de droit » restent l'un des plus graves problèmes dont souffre le Vietnam. Il est néanmoins intéressant de noter que la réglementation du travail est bien mieux respectée dans les entreprises d'État que dans les entreprises à capitaux étrangers. On constate un décalage à deux niveaux entre un cadre juridique relativement protecteur et la pratique. Premièrement, les législateurs et les responsables politiques considèrent que « les institutions du marché du travail fonctionnent de manière idéale », alors qu'en réalité, les syndicats, les fédérations d'employeurs et le système judiciaire sont des institutions faibles. Deuxièmement, les moyens alloués au suivi de l'application de la loi sont dérisoires : moins de 500 inspecteurs du travail sont chargés de contrôler plus de 500 000 entreprises.

S'il définit des normes minimales en matière de travail, le Code du travail laisse, par idéologie, les employeurs et les travailleurs réguler eux-mêmes leurs relations, *via* des contrats de travail et des conventions collectives, et limite l'intervention de l'État. Cependant, il comporte peu de mécanismes propices à des négociations entre le syndicat et l'employeur au niveau de l'établissement. La législation prévoit des négociations collectives sur le lieu de travail et par branche. En juillet 2016, quelque 75 % des entreprises syndiquées avaient conclu un accord collectif, mais seulement 15 % d'entre eux contenaient des dispositions allant au-delà des normes

minimales³. Le Code du travail reconnaît également le droit de grève⁴, mais, pour pouvoir exercer ce droit, les travailleurs doivent suivre une procédure longue et complexe et satisfaire à de nombreuses conditions – en particulier, il appartient au syndicat officiel d'organiser la grève –, ce qui empêche les travailleurs de faire grève en respectant la loi (Chan, Wang, 2004 ; Tran, 2007b ; Lee, 2006). En ce qui concerne la participation des travailleurs, le Code du travail impose à l'employeur de consulter les syndicats d'entreprise dans 15 cas, notamment pour le recrutement, les sanctions, la répartition du travail et l'élaboration de la grille de rémunération. Le Code du travail de 2012 impose aussi à l'employeur de dialoguer avec les représentants du personnel au moins une fois par trimestre et d'organiser chaque année un congrès des travailleurs. Néanmoins, étant donné que tous ces mécanismes de participation des travailleurs reposent sur le rôle central du syndicat d'entreprise en tant que représentant du personnel – ce qui ne correspond toutefois pas à la réalité dans la plupart des entreprises, comme nous le montrerons dans la section suivante –, les intérêts des travailleurs ne sont pas suffisamment défendus (Chi, 2012).

Le degré d'autonomie syndicale conféré par cette loi était inférieur de moitié environ aux demandes formulées lors du Congrès de 1988. La CGTV et ses syndicats membres ont continué d'exercer trois grandes fonctions : protéger les droits et les intérêts légitimes des travailleurs, participer à la conduite des affaires publiques et à la gestion des entreprises, et informer les travailleurs sur les politiques publiques et la législation⁵. Cette loi a réaffirmé les deux dernières fonctions en indiquant que le

3. ECGTV-FES, Survey of Collective Bargaining Agreements, 2015.

4. Article 7.4 du Code du travail de 1995.

5. Loi de 1990 sur les syndicats, article 2.

syndicat était placé « sous l'autorité du Parti communiste ⁶ » et qu'il devait « travailler avec l'État pour accroître la production, créer des emplois et améliorer le niveau de vie des travailleurs ⁷ ». Cette approche a également été réaffirmée par la loi de 1993 sur la CGTV et par son amendement de 2002. Cette loi n'opère aucune différenciation tangible entre employeurs et employés : elle autorise tous les dirigeants d'entreprise vietnamiens, y compris les cadres supérieurs tels que le directeur adjoint ou le responsable des ressources humaines à faire partie du syndicat et à le présider.

Le Code du travail a été partiellement révisé en 2006, et un amendement majeur introduit en 2012 à la suite d'un compromis entre la CGTV (et certains des responsables les plus conservateurs du Parti) et l'État. D'un côté, ces révisions ont accordé aux sections locales le droit de représenter les travailleurs dans

les entreprises non syndiquées, et notamment le droit de négocier des accords collectifs et d'organiser des grèves. D'un autre côté, le Code du travail de 2012 impose le dialogue social (réunions trimestrielles entre le personnel et la direction) dans chaque entreprise : les travailleurs peuvent élire leurs propres représentants qui participent à ce dialogue avec la direction, aux côtés des responsables du syndicat d'entreprise.

La CGTV, le syndicat officiel du régime

D'après les chiffres communiqués par la CGTV, près de 9 millions de travailleurs vietnamiens étaient syndiqués fin 2015 (tableau 1). Le nombre total de salariés est de 18,7 millions (World Bank, 2015) et le taux de syndicalisation de 47,8 % au niveau national. Ce taux est bien plus faible dans les entreprises privées et à capitaux étrangers que dans les

Tableau 1. Les membres de la CGTV au 31 décembre 2015

Effectif total	8 948 964
Secteur étatique	4 125 738
Organismes publics	3 028 011
Entreprises d'État	1 097 727
Secteur non étatique	4 823 226
Organismes non publics	60 168
Entreprises à capitaux étrangers	2 477 263
Entreprises vietnamiennes	2 285 595
Taux de syndicalisation national, en pourcentage du nombre de travailleurs dans l'économie formelle (2015)	47,8 %
Syndicats d'entreprise par secteur	
Nombre total	121 590
Secteur étatique	80 892
Secteur non étatique	32 286

Source : VGCL (2016).

6. Loi de 1990 sur les syndicats, article 1.

7. Loi de 1990 sur les syndicats, article 2.

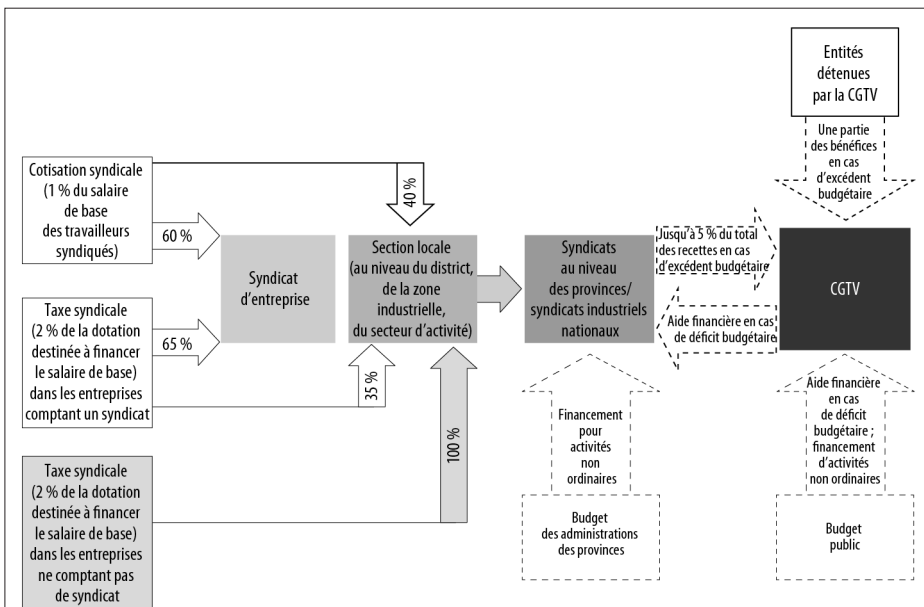
entreprises d'État. Étant donné que ces dernières sont progressivement privatisées, et que cette tendance va être renforcée par l'entrée en vigueur des accords de libre-échange, lesquels devraient instaurer des conditions plus équitables entre entreprises d'État et entreprises étrangères, la CGTV doit de plus en plus apprendre à constituer des syndicats dans le secteur non étatique ⁸.

La structure centralisée de la CGTV est relativement complexe, avec des sections dans les 63 provinces, les districts et les grandes villes. Il existe en outre des syndicats de branche dans 22 secteurs qui relèvent de la CGTV, des syndicats d'entreprise dans les conglomérats étatiques

qui dépendent directement de la CGTV à Hanoï, des fédérations du travail dans les zones industrielles, etc. Cette myriade de structures rend difficile l'action et la représentation syndicales dans les secteurs d'activité les plus importants.

D'après une estimation grossière de leurs recettes annuelles provenant de la taxe et des cotisations ⁹ (schéma 1 ; pour les sources de financement, voir encadré), les syndicats disposent de plus de 160 millions de dollars par an (150 millions d'euros), ce qui peut paraître considérable. Néanmoins, les responsables de la CGTV indiquent que le taux de recouvrement de la taxe syndicale et des cotisations syndicales est faible, et les

Schéma 1. Structure du financement des syndicats



Source : auteurs, d'après la réglementation nationale et les règles de la CGTV pour le financement des syndicats (décembre 2015).

8. D'après la réglementation en vigueur, tous les syndicats d'entreprise doivent s'affilier à une fédération de la CGTV. Une loi est en préparation pour que cette obligation soit levée, mais elle pourrait n'être adoptée qu'en 2018 seulement.

9. Calcul sur la base du salaire minimum dans la Région IV (la plus pauvre des quatre régions administratives) en 2015.

chiffres exacts restent confidentiels, y compris à l'intérieur du système syndical. Selon une source interne à la CGTV, le taux de recouvrement des cotisations syndicales avoisinerait 40 %¹⁰.

En raison de son histoire et de ses liens de longue date avec le parti au

pouvoir, la CGTV occupe une place à part dans le système politique du pays et c'est l'une des organisations socio-politiques contrôlées par le PCV. De plus, le rôle et le statut particuliers des syndicats vietnamiens, seuls représentants de l'ensemble des travailleurs, sont régis

Encadré

Les sources de financement de la CGTV

La CGTV dispose de quatre sources de financement officielles :

- les cotisations syndicales : en principe, chaque travailleur syndiqué paie une cotisation syndicale qui représente 1 % de son salaire de base. Cependant, dans nombre d'entreprises, la cotisation syndicale n'est pas un montant forfaitaire¹ et ce, afin d'« inciter » les travailleurs à se syndiquer. Le syndicat d'entreprise conserve 60 % de la cotisation et transfère les 40 % restants à la section locale ;
- la taxe syndicale : chaque entreprise, qu'elle compte ou non un syndicat, verse une taxe syndicale équivalant à 2 % de sa masse salariale de base (hors allocations, avantages sociaux, primes et rémunération des heures supplémentaires). Le syndicat d'entreprise (s'il existe) conserve 65 % de la taxe syndicale et transfère les 35 % restants à la section locale (c'est-à-dire au syndicat chargé du district ou de la zone industrielle concernée). En revanche, si l'entreprise ne compte aucun syndicat, la section locale conserve 65 % de la taxe syndicale pour financer certaines activités : règlement de litiges, négociation collective, campagnes de communication à l'intention du personnel de l'entreprise. Dès qu'un syndicat d'entreprise est créé, les fonds non utilisés lui sont transférés (VGCL, 2014) ;
- le budget public : au niveau national et local, le budget public sert à financer (i) les déficits budgétaires des syndicats (si les cotisations syndicales et la taxe syndicale ne sont pas suffisantes) qui résultent des activités ordinaires prévues à l'article 27 de la loi sur les syndicats ; (ii) la formation du personnel du syndicat national et des syndicats industriels nationaux ; (iii) les projets de développement de l'infrastructure syndicale (au cas par cas) ; (iv) toute autre activité non courante dont le Parti/le gouvernement charge les syndicats² ;
- les entités détenues par la CGTV : six hôtels (3 et 4 étoiles), deux maisons d'édition, deux journaux, deux universités et un centre de formation professionnelle. Ces entités reversent à la CGTV un pourcentage de leurs bénéfices, qui est déterminé par la CGTV et qui varie d'une entité à l'autre³.

1. En 2013, par exemple, les entreprises de confection implantées dans les provinces du sud du pays ont reversé au syndicat 10 000 VND (environ 0,5 dollar ou 0,47 euro) par travailleur syndiqué. D'autres entreprises ont déclaré qu'elles n'avaient reversé que le montant forfaitaire.

2. Government of Vietnam, Decree No. 191/2013 regarding union finance administration, 2013.

3. Government of Vietnam, Decree No. 199/2004 regarding financial management of SOEs, 2004.

10. Entretien avec Nguyen Van Binh, Département juridique et stratégique de la CGTV, octobre 2010.

par l'article 10 de la Constitution révisée de 2012. Le président de la CGTV siège au puissant Comité central du Parti. Le syndicat national rend directement compte au Secrétariat central du Parti (Ban Bi thu) et soumet ses principaux plans et stratégies aux dirigeants du Parti, qui les valident avant publication (Clarke *et al.*, 2007). La CGTV dépend du PCV pour sa dotation en ressources humaines et son budget, mais aussi, dans une large mesure, de cette alliance politique pour exercer ses fonctions, ce qui lui confère un très grand pouvoir institutionnel. De son côté, le PCV considère la CGTV non seulement comme une organisation de représentation des travailleurs, mais également comme une « extension » à laquelle il confie diverses tâches qui sortent du périmètre des activités syndicales.

Une légitimité ébranlée par les grèves sauvages et les actions informelles des travailleurs

Malgré le processus de réforme économique et la promulgation d'une nouvelle loi sur les syndicats et le travail au début des années 1990, la CGTV n'a pas cherché à faire évoluer ses politiques et ses pratiques de manière à redéfinir son rôle de représentante des travailleurs. Cette résistance au changement s'explique principalement par le fait que la CGTV tire sa légitimité politique de la protection du Parti, au niveau national et régional. Cependant, au cours de la dernière décennie, cette légitimité a été remise en cause par les actions informelles menées par les travailleurs au niveau des entreprises, telles que les grèves sauvages.

Il y a eu 5 722 grèves au Vietnam entre 1995 et 2014 (VGCL, 2015), à raison d'une centaine par an. Depuis 2005,

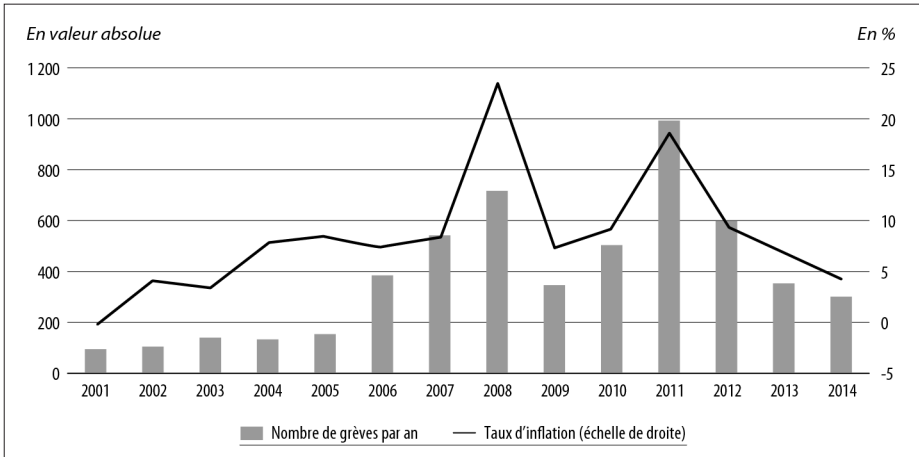
date de la première vague de grèves dans les provinces du Sud, ces mobilisations se sont multipliées. Comme le montre le graphique 2, la fréquence des grèves est corrélée à l'évolution du taux d'inflation, et ainsi à la contraction des salaires réels qui en a résulté.

Plus de 70 % des grèves sont le fait de salariés d'entreprises à capitaux étrangers, et 24 % d'entreprises vietnamiennes privées. Il n'y a quasiment pas eu de grèves dans les entreprises d'État. La confection et le textile ont été les secteurs les plus touchés (37 % des grèves), avec la chaussure et la filière de transformation du bois.

Il est également intéressant de noter que 70 % des grèves (sauvages) se sont déroulées dans des entreprises syndiquées (ILO, 2011), mais sans la participation de la CGTV. Ces chiffres amènent à penser que les syndicats d'entreprise ne représentent pas efficacement les travailleurs dans les négociations avec les employeurs, et cela explique, en partie, la multiplication des grèves sauvages depuis 2000.

À ce jour, aucune des grèves n'a respecté la procédure définie par le législateur, et aucune n'a été menée par les syndicats. La grève sauvage est devenue le principal moyen utilisé par les travailleurs pour négocier des augmentations de salaire et de meilleures conditions de travail. Selon l'enquête réalisée en 2011 par l'OIT, dans 90 % des cas, les revendications ont été satisfaites, ce qui s'explique avant tout par la manière dont les autorités locales (et la CGTV) règlent les grèves sauvages : en principe, pour mettre fin à une grève, une cellule spéciale, qui réunit l'administration locale du travail et la section syndicale locale, recueille les demandes des travailleurs, puis convainc les employeurs de les accepter. En général, les grévistes ne sont pas sanctionnés,

Graphique 2. Fréquence des grèves et taux d'inflation (2001-2014)



Sources : statistiques de la CGTV sur les grèves et indicateurs économiques de la Banque mondiale.

et, bien souvent, leurs jours de grève ne sont pas déduits de leur salaire.

Alors que les syndicats d'entreprise ne jouent aucun rôle dans l'organisation des grèves (sauvages), les sections locales de la CGTV participent activement au règlement des grèves *via* les cellules spéciales. Cependant, plutôt que de considérer la grève comme une opportunité de négocier avec les employeurs au nom des travailleurs, ils utilisent leur pouvoir politique pour faire pression sur les employeurs afin que ceux-ci accèdent aux demandes des travailleurs.

Face à la montée en puissance des actions informelles des travailleurs, le syndical national a admis que les syndicats de base avaient peu de poids. Néanmoins, il a estimé que cela était lié au fait que la rémunération des responsables syndicaux dépendait des employeurs, et non par la nécessité de réformer le système syndical. De fait, jusqu'à une période

récente, les pressions en faveur de cette refonte n'émanaient pas du monde syndical. La capacité de la base à organiser des grèves, dont beaucoup ont rassemblé des dizaines de milliers de travailleurs et duré plus de cinq jours, sans le *leadership* ou l'appui des syndicats, a incité les employeurs, ainsi que les autorités nationales et provinciales, à remettre en cause la légitimité des syndicats officiels à représenter les travailleurs¹¹. Par ailleurs, la multiplication des actions informelles et l'incapacité des syndicats à défendre les travailleurs inquiètent de plus en plus l'État et le PCV. Certains hauts responsables du Parti estiment que l'incapacité des syndicats de base à défendre les intérêts des travailleurs menace directement le monopole de la CGTV. De fait, le 20 octobre 2006, neuf dissidents vietnamiens ont créé à Varsovie (Pologne) le Syndicat indépendant du Vietnam pour « représenter les intérêts des travailleurs

11. À propos de l'organisation des grèves sauvages, voir Tran (2007b), Chi, Van den Broek (2013) et Tran (2013).

vietnamiens conformément à la Constitution du Vietnam¹². Et le 17 janvier 2014, par référence explicite aux négociations qui étaient en cours sur l'Accord de partenariat transatlantique, c'est la Fédération libre du travail du Vietnam qui a été créée à Bangkok (Thaïlande), sous la forme d'une coalition réunissant le Mouvement des travailleurs vietnamiens, le Syndicat indépendant du Vietnam et le Comité de protection des travailleurs vietnamiens. Il s'agit toutefois davantage d'un groupe de pression politique que d'un véritable syndicat.

Quels défis pour la CGTV ?

Problèmes et réformes internes

Ayant reconnu la nécessité de renforcer les syndicats d'entreprise, la CGTV a cherché à plusieurs reprises à les transformer selon une approche organisationnelle *bottom-up* (« de la base au sommet »). Cette stratégie permet à la CGTV d'asseoir sa légitimité en se rapprochant des travailleurs et en gagnant leur confiance. Elle a été intégrée dans la charte syndicale de 2013 en tant que principe organisationnel central (article 17.1). Si le nombre de travailleurs qui se syndiquent de leur propre initiative est trop faible, ou si les travailleurs lui en font la demande, la section locale doit créer un syndicat d'entreprise suivant l'approche traditionnelle (article 17.2). Mais ces tentatives de changement d'approche sont restées infructueuses, car la priorité de la CGTV

est avant tout d'augmenter ses effectifs¹³. Elle exhorte ses sections locales à recruter en fixant à chacune d'entre elles des objectifs particulièrement ambitieux en termes de création de syndicats d'établissement et de recrutement de nouveaux membres, et leur demande de privilégier le modèle d'organisation traditionnel, qui consiste à utiliser le « pouvoir institutionnel » du syndicat sans participation visible de la base, plutôt que la nouvelle approche. Cela les dissuade donc, dans les faits, d'adopter la nouvelle approche organisationnelle¹⁴. Pour l'instant, la nouvelle approche organisationnelle reste donc peu utilisée et, parce qu'elle est beaucoup plus longue à mettre en place que le modèle traditionnel, les syndicats locaux sont confrontés à une grave pénurie de financements et de personnel.

Pour gagner la confiance des travailleurs et réduire le nombre de grèves sauvages, la CGTV recourt également à un autre instrument essentiel, les négociations collectives véritables et fructueuses. Les premières tentatives de la CGTV dans ce domaine remontent à 1992, après l'ouverture et la transformation du Vietnam en économie de marché. Mais le rôle des négociations et des accords collectifs a été insignifiant et est resté, dans la plupart des cas, purement symbolique. En effet, les accords collectifs se contentaient de reprendre les dispositions légales et ne prévoyaient pas davantage que le droit du travail. Ainsi un taux de couverture élevé ne signifie pas que les accords sont plus favorables

12. Giang N., « Hội nghị Quyền lao động VN tại Ba Lan » (« Conférence sur les droits des travailleurs vietnamiens en Pologne »), *BBC News*, 29 October 2006, http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/story/2006/10/061029_hoinghicongdoan.shtml.

13. L'objectif de la CGTV, répartie entre différents syndicats régionaux et sectoriels, est de recruter 1 million de travailleurs supplémentaires chaque année. La réalisation de cet objectif est un critère important pour évaluer les performances de la CGTV en fin d'année.

14. Réseau de relations industrielles vietnamiennes, séminaire sur l'« Union Organising », organisé par le bureau de l'OIT au Vietnam à Hanoï en avril 2015.

que le droit du travail. Le pouvoir politique souhaitait aussi que la CGTV participe davantage au soutien apporté aux travailleurs en cas de différend avec l'employeur, ainsi qu'aux négociations collectives, afin d'apaiser les tensions sociales. Ainsi, en 2012, la révision de la législation du travail (article 69) a étendu aux entreprises non syndiquées le droit à des négociations collectives en autorisant les sections locales (les fédérations de travailleurs au niveau des districts et des zones industrielles) à représenter les travailleurs non organisés.

Lors de son onzième Congrès, en juillet 2013, la CGTV a décidé d'intensifier ses efforts pour que les accords collectifs soient plus nombreux et de meilleure qualité, y compris au-delà du niveau de l'entreprise (VGCL, 2013). Elle a progressé dans cette direction, notamment en améliorant la formation des membres des fédérations pour qu'ils soient en mesure de négocier et d'informer les dirigeants syndicaux honoraires, au niveau local, sur les principes de base et le cadre juridique régissant les négociations collectives, la participation de leurs membres, les stratégies et les techniques de négociation, etc.

On observe ainsi une lente évolution des accords collectifs, et ils sont de moins en moins purement formels. Depuis fin 2014, la CGTV met à jour une base de données électronique sur les accords. En novembre 2015, sur 1 010 accords évalués dans l'ensemble du pays et dans différents secteurs, 15 % environ allaient nettement au-delà de la législation, et 29 % allaient au-delà de celle-ci (VGCL, 2015), notamment en termes de compléments de salaire, d'indemnités de repas, de jours de congés, de transport, mais aussi de participation des travailleurs au processus de négociation collective. Par ailleurs, les négociations collectives de

branche se sont elles aussi améliorées ces dernières années. De fait, le nombre d'entreprises couvertes par un accord collectif de branche dans le secteur du textile et de la confection ne cesse d'augmenter.

Cependant, il ne faut pas oublier que, dans ce pays, les accords collectifs sont encore conclus sans que les syndicats aient besoin de mener des actions ou d'organiser des manifestations, voire de brandir la menace d'une grève. La grève n'est pas un moyen prévu en dernier recours dans la stratégie de négociation de la CGTV, et c'est peut-être là le principal obstacle à de véritables négociations collectives. Le pouvoir et l'impact des négociations collectives officielles restent limités et les travailleurs doivent trouver leurs propres moyens de négociation.

D'autres obstacles à de véritables négociations collectives ne sont pas imputables aux politiques de la CGTV. Par exemple, nombre de responsables, surtout les plus âgés, ont des difficultés à admettre que ce ne sont plus l'État et les entreprises d'État qui régulent les conditions de travail, mais les partenaires sociaux. En outre, les négociations collectives pâtissent de l'absence de structures organisationnelles du côté des employeurs. Exception faite du textile et de certains secteurs où prédominent les entreprises d'État, il n'y a pas de fédération d'employeurs participant aux négociations.

Facteurs externes plaidant en faveur d'une réforme : l'influence des accords de libre-échange

Trente années de transition pour passer d'une économie planifiée à une économie de marché ont transformé les relations de travail au Vietnam, mais même la CGTV se considère plutôt comme une « courroie de transmission » que comme une organisation représentant

les intérêts des travailleurs. En particulier, les membres permanents âgés souhaitent conserver de bonnes relations avec le Parti afin de ne pas perdre leurs privilèges.

Mais le « vent du changement », venu de l'extérieur, souffle aujourd'hui au Vietnam. Il pourrait entraîner des réorganisations, notamment l'émergence d'une forme de pluralisme syndical, et se traduire par un contrôle moins strict du Parti sur les organisations de travailleurs. Le pays a en effet signé plusieurs traités de libre-échange, entre autres avec l'Union européenne et, surtout, l'accord de Partenariat transpacifique (PTP), des textes qui ne sont pas encore ratifiés.

Le PTP est un accord commercial multilatéral qui réunit 12 pays de la ceinture Pacifique (excepté la Chine), dont les États-Unis (alors chef de file, avant de se désengager en janvier 2017) et le Vietnam. Il comporte un chapitre sur le travail et, dans le cas du Vietnam, un accord annexe spécial avec les États-Unis sur les questions relatives à la main-d'œuvre, dont on ne sait pas encore ce qu'il va advenir : le « United States-Vietnam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations ¹⁵ ». Les changements que le gouvernement vietnamien s'est engagé à mettre en œuvre sont de grande ampleur. Les plus importants consistent à autoriser, au niveau des entreprises, des branches et des régions, la formation de syndicats indépendants (non affiliés à la CGTV), qui pourront s'enregistrer auprès d'un « organisme public compétent ». Ces syndicats recevront une quote-part, fixée par le législateur, des cotisations et de la

taxe syndicale. Les cadres n'auront pas le droit de diriger un syndicat d'entreprise, et les sections syndicales locales ne pourront pas représenter les travailleurs non syndiqués sauf si ces derniers en font la demande par écrit. Un comité d'experts du travail, qui se composera d'un expert indépendant désigné par les États-Unis, d'un autre expert désigné par le Vietnam et d'un expert désigné par l'Organisation internationale du travail (OIT), sera chargé de vérifier que le Vietnam respecte ses engagements ; à défaut, les réductions de droits de douane sur les produits qu'il exporte aux États-Unis seront différées. Si le PTP est ratifié par les parlementaires des pays membres (à l'heure où le présent article est rédigé, les États-Unis se sont désengagés mais les autres États poursuivent les négociations), le Vietnam devra amender sa législation afin d'honorer les engagements qu'il a pris dans le cadre de cet accord dans un délai de 5 ans.

Alors même que la ratification du PTP n'était pas encore certaine, la CGTV avait pris les devants en demandant officiellement au Bureau politique du Parti l'autorisation de nommer son personnel en toute autonomie et de ne plus avoir à effectuer les tâches non syndicales assignées par le Parti. Selon Mai Duc Chinh, vice-président de la CGTV, « si la CGTV ne dispose pas de l'autonomie nécessaire pour recruter son propre personnel et pour cesser de réaliser les tâches non syndicales assignées par le comité local du Parti, nous perdrons cette bataille dès l'entrée en vigueur du PTP. Ce sera comme si nous étions jetés à la mer pieds et poings liés ¹⁶ ». Devant la perspective

15. « United States-Vietnam Plan for Enhancement of Trade and Labour Relations », February 4, 2016, <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labour-Relations.pdf>.

16. Mai Duc Chinh, vice-président de la CGTV, lors d'un discours à la conférence « Future of Labour Relations in Vietnam », organisée par le ministère du Travail et des Affaires sociales et l'OIT le 2 décembre 2015 à Hanoï.

d'être concurrencée par des syndicats indépendants lorsque le PTP entrera en vigueur, la CGTV s'est rapprochée des travailleurs tout en se libérant (en partie) de l'emprise du Parti.

Conclusion

La Confédération générale des travailleurs du Vietnam (CGTV) est née d'un mouvement syndical qui avait réuni la première génération d'ouvriers face aux employeurs français. Étant donné ses liens initiaux avec le mouvement communiste international et son alliance avec le Parti communiste vietnamien (PCV), elle était, depuis les années 1940, une organisation plus politique que syndicale. Aujourd'hui, à la faveur des réformes économiques et, surtout, du développement des actions informelles, elle cherche à redevenir une véritable organisation syndicale.

Cependant, cette transformation se heurte encore à un certain nombre d'obstacles fondamentaux. Premièrement, la CGTV, dont les financements, les pouvoirs, les ressources humaines et les programmes dépendent de l'État-parti, est confrontée à un dilemme : si elle décide de représenter réellement ses membres, elle doit s'affranchir de la tutelle du Parti, c'est-à-dire renoncer également à ses avantages et à ses prérogatives ; si, en revanche, elle choisit de conserver son pouvoir politique, elle ne pourra pas devenir une véritable organisation syndicale. Deuxièmement, son appareil n'est pas adapté à la nouvelle approche organisationnelle, qui est davantage axée sur la représentation des travailleurs que sur la mise en œuvre des directives du Parti. La résistance des sections locales de la CGTV face à ce nouveau modèle organisationnel témoigne des tensions entre ces deux logiques.

Les engagements que le Vietnam a pris dans le cadre du PTP pour faire évoluer les conditions de travail incitent fortement la CGTV à se réformer elle aussi. La perspective de voir apparaître des syndicats indépendants dans certaines entreprises, branches d'activité ou régions pousse les dirigeants de la CGTV à accélérer le processus de restructuration interne, à commencer par une plus grande autonomie vis-à-vis du PCV en matière de recrutement des membres et de gestion des activités non syndicales.

Conjugués aux pressions extérieures, ces changements internes auront probablement des répercussions sur le cadre institutionnel du syndicalisme au Vietnam, mais n'aboutiront pas à une réorientation politique comme celle qui a eu lieu en Pologne avec Solidarność. Le PCV a certes peu de raisons de s'opposer à la réglementation du travail telle que définie dans le PTP, mais on peut néanmoins penser qu'il veillera à ce que les nouveaux syndicats créés servent uniquement à protéger les droits des travailleurs et ne se transforment pas en organisations politiques. Le Parti et son appareil sécuritaire trouveront un moyen de limiter « légalement » la sphère d'action de ces syndicats indépendants, et d'éviter qu'ils ne soient utilisés à des fins politiques.

La réforme de la CGTV est une tendance perceptible, du moins à l'heure actuelle, et, avec la réforme politique, on peut penser que le système syndical évoluera dans une direction qui permettra la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que de militants et de syndicats d'entreprise indépendants. La nouvelle CGTV pourrait devenir moins bureaucratique et rendre davantage de comptes à ses membres. Ses dirigeants s'inspirent déjà des expériences d'autres pays et régions du monde, tels que la Russie et l'Europe de

l'Est, ainsi que l'Indonésie et Singapour, pour élaborer une stratégie qui préserverait le *leadership* de la CGTV au sein d'un mouvement syndical en mutation. Ainsi, durant la période de transition prévue par le PTP, la CGTV tentera de conserver son monopole et, surtout, les privilèges financiers dont il s'accompagne.

Sources :

- Beresford M. (2003), « Economic Transition, Uneven Development, and the Impact of Reform on Regional Inequality », in Luong H.V. (ed.), *Postwar Vietnam: Dynamics of a Transforming Society*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 55-80.
- Chan A., Wang H. (2005), « The Impact of the State on Workers' Conditions – Comparing Taiwanese Factories in China and Vietnam », *Pacific Affairs*, vol. 77, n° 4, Winter 2004/2005, p. 629-646.
- Chi D.Q. (2012), « Employee Participation in Vietnam », *ILO Working Paper*, n° 42, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_194680.pdf.
- Chi D.Q., Van den Broek D. (2013), « Wildcat Strikes: A Catalyst for Union Reform in Vietnam? », *Journal of Industrial Relations*, vol. 55, n° 5, p. 783-799.
- Clarke S., Lee C.H., Chi D.Q. (2007), « From Rights to Interests: The Challenge of Industrial Relations in Vietnam », *Journal of Industrial Relations*, vol. 49, n° 4, p. 545-568.
- Dixon C. (2004), « State, Party and Political Change in Vietnam », in McCargo D. (ed.), *Rethinking Vietnam*, London, Routledge Curzon, p. 15-26.
- General Statistics Office (2014), « Tình hình kinh tế - xã hội năm 2014 » (Summary Report of Key Economic Indicators of Vietnam), <https://gso.gov.vn/default.aspx?tabid=621&ItemID=14188>.
- ILO (2011), *Vietnam Industrial Relations Project Survey of Strikes 2010-2011*, Hanoi.
- ILO (2015), « Who are Vietnam's 18 Million Wage Workers », *ILO Policy Brief*, ILO Country Office for Vietnam.
- Kerkvliet B.J.T. (2003), « Authorities and the People: An Analysis of State-Society Relations in Vietnam », Luong H.V. (ed.), *Postwar Vietnam: Dynamics of a Transforming Society*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 27-53.
- Lee C.H. (2006), « Strikes and Industrial Relations in Vietnam », in « Industrial Relations and Dispute Settlement in Vietnam », *ILO Discussion Paper*, ILO Office in Vietnam.
- McCargo D. (ed.) (2004), *Rethinking Vietnam. Rethinking Southeast Asia*, London/New York, Routledge.
- McCormick B.L. (1998), « Political Change in China and Vietnam: Coping with the Consequences of Economic Reform », *The China Journal*, n° 40, July, p. 121-143.
- Linh N.V. (1988), « Speech at the 6th Union National Congress », Lao Dong Publishing House.
- Tran A.N. (2007a), « The Third Sleeve : Emerging Labor Newspapers and the Response of the Labor Unions and the State to Workers' Resistance in Vietnam », *Labour Studies Journal*, vol. 32, n° 3, p. 257-279.
- Tran A.N. (2007b), « Alternatives to the "Race to the Bottom" in Vietnam: Minimum Wage Strikes and Their Aftermath », *Labour Studies Journal*, vol. 32, n° 4, December, p. 430-451.
- Tran A.N. (2013), *Ties That Bind: Cultural Identity, Class, and Law in Vietnam's Labour Resistance*, Ithaca, Cornell University Press.
- VGCL (2013), Annual Report on Industrial Relations Development and Union activities, Internal Report.
- VGCL (2014), Decision 270 of the VGCL on Submission and Allocation of Union Revenues, Hanoi.
- VGCL (2015), Annual Report on Organising Result, Internal Report.
- VGCL (2016), *Report on Membership Development*, Hanoi.
- Wang H.-Z. (2002), *A New Paradigm or an Old Trick? The Effect of Corporate Codes of Conduct in Taiwanese-owned Factories in Vietnam*, Society for the Advancement of Socio-Economics 2002 Conference, University of Minnesota, Minneapolis, June 27-30.
- Womack B. (1987), « The Party and the People: Revolutionary and Post-revolutionary Politics in China and Vietnam », *World Politics*, vol. 39, n° 4, p. 479-507.
- World Bank (2015), *Taking Stock: An Update on Vietnam's Recent Economic Developments*, July, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22342> License: CC BY 3.0 IGO.

Vietnam

La montée en puissance des représentants non officiels des travailleurs dans les entreprises multinationales de confection et de textile

Anne Ngoc COX*

Après la guerre qui l'a opposé aux États-Unis, le Vietnam a adopté un système économique socialiste. Les relations professionnelles étaient alors fortement encadrées et étroitement contrôlées par le pouvoir communiste, par le biais d'une législation centralisée. Depuis la réforme économique « Doi Moi » (le renouveau) introduite en 1986, le système vietnamien de relations professionnelles a subi de profondes mutations. La nouvelle base législative permet aux syndicats de s'affranchir de la tutelle du Parti communiste et de l'État. Mais, dans la réalité, on constate que l'État rechigne à l'indépendance des syndicats (voir, par exemple, Vo, 2009). En outre, la transformation des syndicats se heurte à des obstacles financiers (Schweisshelm, Chi, dans ce numéro). Or, il est reconnu que lorsque l'activité syndicale est restreinte, cela affecte et limite inévitablement l'exercice du droit de négociation collective.

Au Vietnam, les relations professionnelles sont actuellement conflictuelles et les grèves de plus en plus fréquentes. Rien qu'en 2006, on a dénombré 387 grèves, soit environ 2,5 fois plus qu'en 2005. Ce chiffre a continué d'augmenter en 2007 et 2008, avec respectivement 541 et 762 grèves recensées¹ (*Thanh Nien News*, 2012), avant d'atteindre un nouveau record en 2011 avec 978 grèves (Chi, van den Broek, 2013:786). On dénombrerait en moyenne quatre grèves par semaine au niveau national.

Les grèves concernent essentiellement des entreprises à capitaux taïwanais, sud-coréens ou hongkongais qui opèrent dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier la confection et la chaussure. Jusqu'en 2002, 71,4 % des grèves se concentraient dans ces secteurs (Cox, 2015:272). Dans un tiers des cas, ce sont des ouvriers des entreprises sud-coréennes, essentiellement du secteur de l'habillement, qui se

* Faculty of Commerce, School of Management, Operations & Marketing, Université de Wollongong, Australie. E-mail : avo@uow.edu.au.

1. « Vietnam Deputy PM Orders Better Labor Policies Given Soaring Strikes », *Thanh Nien News*, January 11, 2012, <http://www.thanhniennews.com/index/pages/20120111-deputy-pm-orders-better-labor-policies-given-soaring-strikes.aspx>.

sont mis en grève (Majendie *et al.*, 2011). La majorité des grèves a eu lieu dans des villes ou des provinces industrialisées : Hô-Chi-Minh-Ville, Dong Nai, Binh Duong, Ba Ria Vung Tau, Hanoi ou Hai Duong. Comme le notent Schweisshelm et Chi (dans ce numéro), il est nécessaire de rappeler que toutes les grèves survenues au cours de la dernière décennie sont illégales au regard de la loi de 1994 sur le travail (articles 173.2 et 176). De fait, la plupart ont été organisées par les travailleurs eux-mêmes, sans l'appui d'aucun syndicat.

Les études antérieures portant sur les multinationales s'intéressaient surtout aux entreprises des pays développés qui créent des filiales dans des pays moins développés (Glover, Wilkinson, 2007). On observe toutefois un intérêt croissant des chercheurs pour l'influence qu'exercent les multinationales de pays en développement². Nous nous intéresserons plus particulièrement ici aux multinationales établies en Corée du Sud, que l'on peut considérer comme parties prenantes d'une nouvelle économie industrielle opérant dans un pays en transition qui se développe rapidement, le Vietnam. Cette contribution a pour objectif d'étudier le cadre actuel des relations professionnelles au Vietnam, et notamment de répondre aux interrogations suivantes : Qu'en est-il des relations professionnelles dans les entreprises sud-coréennes à forte intensité de main-d'œuvre ? Quels sont les principaux défis et obstacles à la mise en place de syndicats efficaces ? Comment et pourquoi des représentants non officiels des travailleurs sont-ils apparus ? Quel rôle jouent-ils actuellement et sont-ils amenés à jouer dans le système de relations professionnelles au Vietnam ?

**Des syndicats faibles
dans une économie fortement
dépendante des exportations**

La mondialisation a un impact contradictoire et inégal sur les relations professionnelles. Elle est au centre du débat « convergence – divergence », largement repris dans la littérature sur les multinationales (voir par exemple Ferner, 1997 ; Ferner, Quintanilla, 1998 ; Geary, Roche, 2001).

**L'internationalisation du secteur
de la confection et du textile et
ses conséquences sur les conditions
de travail et d'emploi**

À l'heure où l'interdépendance économique croissante entre les pays encourage, d'une part, l'adoption, par les entreprises, d'approches similaires sur les marchés concurrentiels et, d'autre part, la convergence des systèmes de relations professionnelles dans le monde, on observe une forte opposition à la convergence, qui repose sur des spécificités nationales et régionales, notamment dans de nombreux pays d'Asie (Geary, Roche, 2001). D'après ses détracteurs, la mondialisation est et restera responsable du « nivellement par le bas » dans les pays en développement, caractérisé par une dégradation des conditions de travail, de l'emploi et des salaires (Singh, Zammit, 2000 ; Stiglitz, 2002 ; Mills, 2009). Ainsi, le « pouvoir structurel du capital » constitue le moteur de la mondialisation, une dépendance excessive vis-à-vis des investissements et des capitaux étrangers conduisant les États-nations à être tributaires de politiques économiques qui créent des conditions favorables au « régime *shopping* », une stratégie qui consiste à rechercher les

2. En effet, depuis une quinzaine d'années, les multinationales de pays en développement et de pays en transition sont plus nombreuses que celles de pays développés (UNCTAD, 2010).

pays où la réglementation est la moins contraignante (Cox, 1994). Outre des niveaux de salaires faibles et des horaires de travail prolongés, cette stratégie entraîne un renforcement des contrôles sur les activités des travailleurs et des syndicats (Cox, 1994 ; Mills, 2009).

Et c'est dans le secteur asiatique de la confection et du textile que ces débats sont les plus manifestes. Ce secteur représente plus de 80 % des exportations mondiales de vêtements et de textile (Keane, te Velde, 2008), et de nombreux pays d'Asie de l'Est se sont développés rapidement en exportant ces produits. Ces exportations jouent un rôle essentiel sur le plan économique et social, car elles procurent à la population (en particulier aux femmes) des emplois rémunérés et permettent au pays de faire entrer des devises et de développer son économie (Keane, te Velde, 2008). Ces secteurs constituent « les moteurs essentiels de la croissance industrielle » (Nadvi, Thoburn, 2003:2) et représentent une part non négligeable de la production, de l'emploi et des échanges manufacturiers dans les économies asiatiques (Keane, te Velde, 2008). Les normes et les conditions de travail qui y prévalent focalisent toutefois les inquiétudes au niveau international. En particulier, les salaires hebdomadaires ne sont pas suffisants pour assurer un niveau de vie décent, la sécurité de l'emploi n'est pas garantie, la semaine de travail peut atteindre 80 heures, les normes de santé et de sécurité ne sont pas adéquates, et les pratiques managériales sont coercitives et contraires à l'éthique (Keane, te Velde, 2008). C'est notamment le cas au Vietnam, où, dans la confection et le textile, près de 70 % de la main-d'œuvre est constituée de travailleurs migrants venus des zones rurales (Bowen, 2008 ; Tran, 2012) et de 60 % de femmes de 20-35 ans qui, pour l'essentiel, n'ont pas poursuivi

leurs études au-delà du cycle primaire ou, au mieux, secondaire (Tran, 2012). Et c'est dans les usines de confection et de textile que les conflits sociaux sont les plus fréquents. Les grèves sont en grande partie motivées par l'insatisfaction croissante des travailleurs vis-à-vis des conditions d'emploi et de travail : faiblesse des salaires, objectifs de productivité trop élevés, horaires de travail excessifs, amendes infligées par les employeurs, mais aussi heures supplémentaires peu ou pas rémunérées, manque d'accès aux avantages sociaux, à la protection sociale, à l'assurance maladie et à l'assurance chômage, aux congés payés, et mauvaise qualité des repas (Tran, 2007, 2012 ; Kerkvliet, 2010).

Un début d'autonomisation des syndicats par rapport au Parti et à l'État

La Confédération générale du travail du Vietnam (CGTV) représente les travailleurs vietnamiens. Il convient de noter que le rôle et la nature des syndicats au Vietnam ne correspondent pas au modèle démocratique libéral occidental, dans lequel les syndicats représentent de manière indépendante les intérêts collectifs des salariés. Au Vietnam, comme dans d'autres pays socialistes, l'État est le principal employeur. Dans une économie planifiée, le syndicat ne sert pas à protéger ou à défendre les intérêts des travailleurs, car ces derniers sont censés converger avec ceux de l'État. Les trois acteurs (l'État, les employeurs et les travailleurs) sont supposés ne pas avoir d'intérêts divergents (Vo, 2009).

Conscientes de la nécessité de s'adapter aux évolutions de l'économie vietnamienne, les autorités ont adopté une nouvelle loi sur les syndicats en 1990, la Constitution des syndicats en 1993 et une

loi sur le travail en 1994³. Cette législation marque le début de la transformation du système de relations professionnelles au Vietnam et signale que les autorités sont disposées à réduire leur mainmise sur les syndicats. Cette solide base législative permet en effet aux syndicats de s'affranchir du Parti et de l'État et de revoir leur organisation et leurs activités de manière à défendre véritablement les droits et les intérêts des travailleurs.

La loi de 1990 sur les syndicats rappelle d'emblée que le syndicat est placé sous la supervision du Parti communiste (article 1.1). Toutefois, les syndicats vietnamiens ne se contentent plus d'épauler la direction ou de remplir des fonctions managériales. Ils ont un pouvoir de « contrôle » sur elle (article 2.2). La Constitution des syndicats de 1993 autorise la création de syndicats professionnels (article 14), ce qui permet aux syndicats d'exprimer des intérêts susceptibles de différer de ceux de l'État et des autorités locales. Enfin, dans la nouvelle loi sur le travail de 1994, l'État confirme la structure tripartite des relations professionnelles. Pour la première fois depuis la création de la République socialiste du Vietnam, les travailleurs se voient accorder le droit de grève (article 173.2).

Peu de travaux de recherche traitent du système actuel de relations professionnelles, et tout particulièrement du secteur de l'habillement et du textile à forte intensité de main-d'œuvre. Les rares études disponibles privilégient l'approche comparative, notamment avec la Chine, un pays qui fait figure de grand frère plus développé et plus avancé. Par exemple, dans leur étude comparative, Zhu et Fahey (2000) expliquent que, dans ces deux pays, le mouvement syndical trouve ses racines dans

une opposition politique organisée face à l'oppression colonialiste, et que son principal objectif est de se défaire d'un rôle administratif axé sur des objectifs de production pour devenir un véritable défenseur des travailleurs. En Chine comme au Vietnam, les syndicats défendent mieux qu'avant les droits des travailleurs. Plus récemment, Clarke *et alii* (2007) se sont intéressés à la montée en puissance de ce qu'ils appellent le « système fondé sur les droits » qui régit les relations professionnelles dans l'économie de marché naissante du Vietnam. Ils concluent que les moyens dont disposent les syndicats et l'administration du travail pour contraindre les employeurs à respecter les droits des travailleurs sont limités. Ils observent également que les travailleurs vietnamiens n'utilisent pas activement les mécanismes institutionnels à leur disposition pour défendre leurs intérêts. Pour Clarke *et alii* (2007), les grèves antérieures à 2005 étaient une réaction à des violations du droit perpétrées par les employeurs. Le problème a été réglé lorsque les employeurs ont été contraints par les pouvoirs publics de s'acquitter de leurs obligations légales.

**Une approche « minimaliste »
des entreprises de confection
et de textile envers les syndicats**

L'étude que nous avons menée (encadré) montre que les trois entreprises étudiées ont toutes une *approche minimaliste* vis-à-vis des syndicats. Elles n'entravent pas les activités des syndicats, mais elles ne leur accordent pas de temps et/ou de moyens financiers pour mener ces activités. Dans la pratique, cette attitude a pour effet de limiter fortement le rôle et les activités des syndicats.

3. *The Labour Law of The Socialist Republic of Vietnam 1994* (Vietnamese – English), http://moj.gov.vn/vbqp/en/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=2823.

Encadré

Méthodologie

Cette étude s'inscrit dans une analyse plus vaste de la transformation des relations professionnelles et des syndicats au Vietnam. Nous avons choisi le secteur de la confection et du textile, car non seulement c'est l'un des secteurs où l'intensité de main-d'œuvre est la plus élevée et où les conflits sociaux sont les plus fréquents (Cox, 2015), mais aussi parce qu'il joue un rôle essentiel dans le processus de modernisation et d'industrialisation du Vietnam. En 2010, les recettes d'exportation de ce secteur totalisaient 11,2 milliards de dollars, plaçant le Vietnam en cinquième position à l'échelle mondiale. Ce secteur est également le plus gros employeur formel du pays, avec plus de 2 millions de salariés (ILO & IFC, 2011:6).

Cette contribution est axée sur trois entreprises sud-coréennes (nommées Co1, Co2 et Co3), dans lesquelles des entretiens ont été menés auprès des membres du Conseil d'administration, du responsable des ressources humaines, des responsables syndicaux, des ouvriers et des employés. Au total, 18 entretiens ont été réalisés. À cela s'ajoutent sept entretiens auprès d'acteurs extérieurs aux entreprises, notamment la CGTV, le ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales (Molisa), le Comité de gestion des zones industrielles, l'Association du textile et de l'habillement du Vietnam et le Syndicat de l'industrie textile et de l'habillement.

Tableau 1. Profils des entreprises et distribution des entretiens

Entreprise	Effectifs	Densité syndicale	Nombre d'entretiens	Direction	Syndicat	Travailleurs	Groupe de discussion avec les salariés
Co1	483	85 %	5	1 (responsable RH)	2 (Président) (2 entretiens)	1 (contremaître)	1 (7 participants : 5 travailleurs, 2 représentants non officiels des travailleurs)
Co2	342	83 %	6	1 (responsable RH)	2 (Président, Vice-Président)	2 (1 ouvrier, 1 représentant non officiel des travailleurs)	1 (6 participants/ 6 travailleurs)
Co3	3224	97 %	7	2 (responsable RH, directeur RH)	1 (Président)	3 (3 ouvriers)	2 (1 ^{er} entretien avec 7 participants : 4 ouvriers, 1 contremaître, 2 représentants non officiels des travailleurs ; 2 ^e entretien avec 6 participants : 5 ouvriers, dont 2 ont déjà participé au 1 ^{er} entretien, 1 représentant non officiel des travailleurs)

La législation prévoit que toute nouvelle entreprise doit constituer un syndicat dans un délai maximum de six mois à compter du début de son activité ⁴. Dans toutes les entreprises étudiées, les syndicats sont présents, conformément aux exigences de la loi sur le travail. Cependant, ils n'ont été constitués que près de deux ans après la création de ces entreprises, sous l'injonction du comité de gestion des zones industrielles dans lesquelles les entreprises sont situées et qui dépend des autorités locales. Les entreprises rencontrées ont expliqué que, au moment de leur création, elles n'avaient pas eu le temps de constituer un syndicat et leur situation était confuse. Ce retard n'a pas entraîné de conséquences pour elles. La constitution d'un syndicat se fait sur une base volontaire, mais si l'employeur l'entrave, il est sanctionné et doit s'acquitter d'une amende allant de 10 à 15 millions de dong vietnamiens (soit 411 à 617 euros), comme le prévoit l'article 3 du décret 95/2013/ND-CP. Cette pénalité étant très faible, de nombreuses entreprises estiment plus avantageux financièrement de violer la loi que de l'appliquer.

Les études de cas montrent que la mobilité des syndicats pâtit fortement de leur manque de moyens financiers et de temps accordé à leurs dirigeants et responsables : de fait, les syndicats se financent également grâce aux modestes cotisations syndicales. En effet, les employeurs ne respectent pas la nouvelle loi sur les syndicats, qui est entrée en vigueur en 2013 ⁵ et qui impose aux entreprises de verser au syndicat l'équivalent

de 2 % de leur masse salariale, ce qu'elles dénoncent vivement : « Dans le secteur de la confection et du textile, le coût du travail représente entre 60 et 70 % des coûts de production, et la cotisation syndicale de 2 % renchérit fortement ces coûts. Or, dans le difficile contexte économique actuel, les entreprises ont déjà du mal à gérer leurs ressources financières pour acheter des facteurs de production, qu'elles doivent bien souvent payer à l'avance. Nombre d'entre elles peinent à verser les salaires. Le rétablissement de la cotisation syndicale constitue un véritable fardeau dans ce contexte ⁶. »

Dans le même ordre d'idée, la rémunération des responsables syndicaux est un autre enjeu. La législation vietnamienne prévoit que ce soit le syndicat qui rémunère les responsables syndicaux ⁷. En réalité, dans tous les cas étudiés, les responsables syndicaux sont aussi des salariés à temps plein. Ils reçoivent leur rémunération et un « complément » versé par la section syndicale locale, ce qui soulève la question de la légitimité de leur mandat. À défaut d'obtenir des décharges d'activité de service, il n'est pas certain que les responsables syndicaux puissent véritablement représenter les intérêts des salariés. En principe, les entreprises de plus de 150 salariés sont tenues d'accorder six jours de décharge d'activité par mois au président du syndicat afin qu'il puisse s'acquitter de ces activités syndicales, et les entreprises de moins de 150 salariés, trois jours par mois ⁸. Or, les responsables interrogés déclarent que les entreprises ne souhaitent pas leur

4. Code du travail, 1994, article 153.

5. Law on Trade Union, Hanoi, June 20, 2012, www.ilo.org/dyn/legosh/en/f?p=14100:503.

6. Entretien avec un responsable de l'Association du textile et de l'habillement du Vietnam (organisation patronale).

7. Loi sur le travail, article 15.3.

8. Article 18 de la circulaire n° 133/HDBT, adoptée le 20 avril 1991 par le Conseil des ministres.

accorder de temps pour assister aux réunions ou pour participer aux activités du syndicat : ils doivent donc dégager du temps sur leur propre temps libre. C'est pourquoi, dans les entreprises étudiées, les syndicats ont un rôle et des activités très limités par rapport à ce que prévoit la législation.

Il serait logique de penser que, dans de telles conditions, la densité syndicale soit faible. Or, dans toutes les entreprises étudiées, elle est restée stable et élevée ces dernières années, entre 80 et 97 %. D'après les salariés, les responsables syndicaux seraient trop facilement cooptés par la direction de l'entreprise ; en outre, les syndicats protégeraient les droits des travailleurs, qu'ils soient syndiqués ou non. Mais, comme les cotisations syndicales sont très faibles et qu'elles sont remboursées aux adhérents sous forme de cadeaux (d'anniversaire, à l'occasion d'une fête comme le Nouvel An...), ou encore à certaines occasions (congés subventionnés ou payés par l'entreprise, par exemple), le taux de syndicalisation reste très élevé.

Une représentation croissante hors du cadre syndical

La fonction la plus visible d'un syndicat est l'organisation d'activités sociales dans l'entreprise. C'était d'ailleurs leur principal rôle à l'époque de la planification centralisée (avant le Doi Moi). Les responsables syndicaux interrogés déclarent qu'il s'agit de la contribution officielle du syndicat (et, dans bien des cas, de la seule) à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs. Ainsi, les syndicats organisent des activités sportives, caritatives et touristiques (seuls et/ou avec les syndicats locaux ou de branche). Ils peuvent aussi personnaliser

leurs relations en allant rendre visite aux malades, en assistant aux mariages, aux enterrements de leurs membres et de leurs proches, en offrant des cadeaux et en envoyant un message pour les anniversaires, les fêtes nationales, etc.

Concernant le règlement des conflits du travail, d'après la loi de 2013 sur les syndicats (chapitre 2, article 11), les syndicats sont chargés de représenter, devant les tribunaux, les travailleurs, collectivement ou individuellement, et d'organiser des grèves conformément à la loi.

Des grèves sauvages plus efficaces que les actions légales

Dans toutes les entreprises étudiées, les relations entre les travailleurs et la direction se sont dégradées au fil des ans. Il est arrivé que des conflits du travail ne trouvent aucune issue et que les travailleurs se mettent en grève sans être encadrés par les syndicats. Ces entreprises ont connu plusieurs grèves, relayées par la presse nationale entre 2007 et 2011. Par exemple, l'entreprise Co3 a connu au moins une grève par an. Dans les entreprises étudiées, les grèves sont l'occasion pour les travailleurs de revendiquer des hausses de salaire et une amélioration de la qualité des repas fournis gratuitement par l'entreprise. Le salaire proposé par les entreprises correspondait certes au minimum prévu par la loi mais celui-ci ne tenait pas compte de l'augmentation du coût de la vie et de l'inflation. Ainsi, en 2011, tous les ouvriers se sont mis en grève pour réclamer des hausses de salaire dans un contexte d'accélération de l'inflation. Les travailleurs de l'entreprise Co3 ont également expliqué s'être mis en grève en raison de « conflits avec la direction coréenne ». Un employé de l'entreprise Co1 a déclaré que le niveau du salaire « pouvait être suffisant pour un

homme seul, mais certainement pas pour une famille⁹ ».

Toutes ces grèves ont été organisées par les travailleurs eux-mêmes, sans l'appui des syndicats, ce qui les rendait illégales. Pour éviter les conflits du travail, il a été demandé à la direction d'informer, de discuter et de trouver un accord avec le comité exécutif du syndicat. Cependant, les syndicats n'ont pas su porter les revendications salariales : craignant pour leur emploi, certains responsables syndicaux n'ont pas souhaité relayer les inquiétudes des travailleurs. Dans plusieurs cas, des responsables syndicaux ont préféré soutenir la position des employeurs et tenter d'apaiser les salariés plutôt que mener des actions collectives. De surcroît, ils estimaient que leurs actions étaient fortement encadrées par les règles et règlements édictés par l'État, comme le suggère le président du syndicat de l'entreprise Col : « Une section syndicale locale nous demande de préserver la paix sociale. En cas de problème, nous devons recourir aux mécanismes de conciliation et d'arbitrage. Cela prend du temps, et les travailleurs préfèrent qu'on trouve une solution rapide plutôt que d'attendre que les structures bureaucratiques régissant les relations professionnelles s'activent. »

Sont ainsi apparus des représentants *de facto* des travailleurs, qui appuyaient les grèves sauvages. Dans la majorité des cas, ces représentants informels sont considérés comme mieux à même de défendre les intérêts des travailleurs. Ils ont d'ailleurs été soutenus par les autres travailleurs et ont bénéficié de réseaux, certes informels mais puissants, non seulement dans leur entreprise, mais aussi d'autres groupes de salariés dans

la même province, ville ou zone industrielle. Toutes les grèves ont été résolues en une semaine, alors qu'avec la médiation, les travailleurs doivent donner un préavis de deux semaines avant toute action syndicale.

Les acteurs extérieurs aux entreprises rencontrés reconnaissent unanimement que les actions collectives sont devenues plus agressives dans le secteur de la confection et du textile. Selon le responsable d'un syndicat provincial, qui avait participé à une grève à Col : « L'atmosphère était très tendue. Nous avons essayé de régler le problème en travaillant avec les deux parties, mais les travailleurs étaient déterminés à poursuivre la grève jusqu'à ce que l'entreprise accède à leurs revendications. »

Des travailleurs non syndiqués à la pointe des grèves revendicatives

La situation actuelle des relations professionnelles dans les entreprises de confection et de textile indique que la transformation de la législation vietnamienne a, au mieux, des effets limités. C'est certes initialement dans le but d'apaiser les conflits du travail que l'État a mis en place un cadre de négociations collectives et des procédures détaillées concernant les grèves, mais les dispositions adoptées pour préciser les conditions dans lesquelles il est *légalement* autorisé de faire grève (tenue de négociations avant la grève) s'avérant trop complexes, les grèves sauvages ne cessent de progresser. Cette dynamique, que nos études de cas confirment, attire l'attention sur les violations du droit du travail commises par des entreprises à capitaux étrangers du secteur de la confection et du textile.

9. Bien qu'il soit difficile d'estimer à quel niveau se situerait un revenu décent, de nombreux travailleurs n'ont à l'heure actuelle pas un revenu suffisant pour nourrir leur famille, et envoient leurs enfants vivre avec leurs grands-parents dans leur village natal.

La plupart des grèves évoquées dans la présente étude portent sur les salaires et d'autres éléments liés à la rémunération. Cependant, on observe un glissement vers des grèves axées sur les *intérêts*, contrairement à ce qu'affirment d'autres chercheurs (Clarke *et al.*, 2007 ; Kerkvliet, 2010 ; Chan, 2011), pour lesquels les grèves semblent, dans la plupart des cas, porter sur les *droits*. On peut en conclure que les travailleurs de ce secteur luttent toujours pour obtenir les conditions énoncées dans le « socle de droits » centralisé ou dans le contrat de travail, pour les travailleurs qui en ont un.

Au Vietnam, l'inefficacité des syndicats et « leur incapacité à exprimer les aspirations de leurs membres » (Clarke *et al.*, 2007:565) ont poussé les travailleurs non syndiqués à renforcer leurs actions. Dans ce contexte, notre étude confirme les constats antérieurs (Clarke *et al.*, 2007) : au lieu de défendre les intérêts des travailleurs, les syndicats soutiennent la direction, comme ils le faisaient déjà du temps de l'économie planifiée. Ainsi, contrairement aux objectifs assignés par la législation aux syndicats, notamment qu'ils représentent les travailleurs lors des négociations, règlent les conflits sociaux, signent des conventions collectives et surveillent la stratégie de l'entreprise, l'accent est davantage mis sur la « communauté d'intérêts » entre les travailleurs et les dirigeants. Autrement dit, les capacités et le pouvoir du discours syndical sont limités par un cadre institutionnel qui prône un paradigme unitariste, et qui ne reconnaît pas le rôle important que peuvent jouer les représentants syndicaux dans la négociation

de meilleures conditions de travail (Zhu, Fahey, 2000 ; De Silva, 1997).

Par ailleurs, les travailleurs non syndiqués qui travaillent sur les chaînes de production ont souvent l'avantage de se trouver « sur place » lorsqu'un incident survient, ou arriver rapidement lorsqu'un conflit éclate, ce qui leur permet de prendre des décisions immédiates. Les grèves sont souvent résolues après l'intervention d'une section syndicale locale (généralement un syndicat provincial), venue négocier avec l'entreprise. Même si certaines personnalités influentes ont affirmé que ces travailleurs non syndiqués exercent une « mauvaise influence » sur la main-d'œuvre¹⁰ et défendent leurs intérêts personnels, les entretiens montrent, dans l'ensemble, que même si les travailleurs non syndiqués ne sont pas juridiquement reconnus, les sections syndicales locales acceptent largement leur rôle. Ils constituent une sorte de passerelle informelle, mais très efficace, entre les employés de l'entreprise, la direction et la section locale pour résoudre les grèves.

Conclusion

La voix autrefois silencieuse des travailleurs est aujourd'hui devenue la voix influente des *leaders* « syndicaux » non officiels qui ont obtenu une « solidarité interne » (Lévesque, Murray, 2002), comme en atteste leur capacité à mobiliser des milliers de travailleurs et à organiser des grèves massives dont l'issue est positive pour les travailleurs. Tandis que les syndicats d'entreprise ont toujours manqué de « solidarité externe » (Lévesque, Murray, 2002), les organisateurs non officiels de grèves ont su

10. Entretien de l'auteure avec un responsable du ministère du Travail, des Invalides et des Affaires Sociales – Molisa.

créer de solides réseaux informels avec d'autres groupes non officiels de travailleurs (voir également Lee, 2006). Ils ont progressivement renforcé leurs moyens d'action et de coordination et sont désormais capables d'organiser des grèves spontanées à grande échelle. Ces organisateurs informels ont gagné le soutien de l'opinion publique, et les grèves sauvages sont perçues comme le mécanisme le plus efficace permettant aux travailleurs de faire entendre leur voix (Chan, 2011 ; Kerkvliet, 2010).

Cette étude souligne l'importance de la participation des travailleurs et de leurs représentants au processus de changement et de transition. Les conflits industriels examinés ici montrent que la base continue d'exercer des pressions en faveur d'une transformation des relations professionnelles, qui, aujourd'hui encore, permettent aux entreprises étrangères des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre d'exploiter largement les travailleurs. Si elles représentent un mécanisme très efficace pour les travailleurs qui n'ont pas d'autre solution, les grèves sauvages se sont révélées déstabilisatrices et préjudiciables à la stabilité industrielle, et laissent percevoir les dysfonctionnements du système actuel de relations professionnelles. L'État subit par conséquent des pressions croissantes pour remédier aux faiblesses existantes du cadre des relations professionnelles ou, du moins, pour adopter un cadre qui produira des résultats plus durables sur le plan économique et social.

Sources :

Bowen R. (2008), *From Fields to Factories: Prospects of Young Migrant Women in Vietnam's Garment and Footwear Industry*, Master's Thesis submitted to School of Global Studies, Social Science and Planning, RMIT University, March.

Chan A. (2011), « Strikes in China's Export Industries in Comparative Perspective », *The China Journal*, n° 65, January, p. 27-51.

Chi D.Q., van den Broek D. (2013), « Wildcat Strikes: A Catalyst for Union Reform in Vietnam? », *Journal of Industrial Relations*, vol. 55, n° 5, p. 783-799.

Clarke S., Lee C.H., Chi D.Q. (2007), « From Rights to Interests: The Challenge of Industrial Relations in Vietnam », *Journal of Industrial Relations*, vol. 49, n° 4, p. 545-568.

Cox R.W. (1994), « Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy », in Stubbs R., Underhill G.R.D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, New York, St Martin's Press, p. 45-59.

Ferner A. (1997), « Country of Origin Effects and HRM in Multinational Companies », *Human Resource Management Journal*, vol. 7, n° 1, January, p. 19-37.

Ferner A., Quintanilla J. (1998), « Multinationals, National Identity, and the Management of HRM: "Anglo-Saxonisation" and Its Limits », *International Journal of Human Resource Management*, vol. 9, n° 4, p. 710-731.

Flanders A. (1965), *Industrial Relations: What is Wrong with the System? An Essay on Its Theory and Future*, London, Faber and Faber.

Geary J.F., Roche W. K. (2001), « Multinationals and Human Resource Practices in Ireland: A Rejection of the "New Conformance Thesis" », *International Journal of Human Resource Management*, vol. 12, n° 1, December, p. 109-127.

Geppert M., Williams K. (2006), « Global, National and Local Practices in Multinational Corporations: Towards a Sociopolitical Framework », *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 17, n° 1, p. 49-69.

Glover L., Wilkinson A. (2007), « Worlds Colliding: The Translation of Modern Management Practices within UK Based Subsidiary of a Korean-owned MNC », *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 18, n° 8, p. 1437-1455.

Gospel H., Palmer G. (1993), *British Industrial Relations*, London, Routledge.

Hoang D., Jones B. (2012), « Why Do Corporate Codes of Conduct Fail? Women Workers and Clothing Supply Chains in Vietnam », *Global Social Policy*, vol. 12, n° 1, p. 67-85.

- Hyman R. (1975), « What Is Industrial Relations? », in Kelly J. (ed.) (2002), *Industrial Relations: Critical Perspectives on Business and Management*, London, Routledge.
- International Labour Office (ILO) & International Finance Corporation (IFC) (2011), *Better Work Vietnam: Garment Industry, 2nd Compliance Synthesis Report*, Geneva, February 28.
- Keane J., te Velde D.W. (2008), *The Role of Textile and Clothing Industries in Growth and Development Strategies*, Investment and Growth Programme, Overseas Development Institute, May 7, <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3361.pdf>.
- Kelly J., Kelly C. (1991), « Them and Us: Social Psychology and "The New Industrial Relations" », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 29, n° 1, March, p. 25-48.
- Kelly J.E., Nicholson N. (1980), « The Causation of Strikes: A Review of Theoretical Approaches and the Potential Contribution of Social Psychology », *Human Relations*, vol. 33, n° 12, p. 853-883.
- Kerkvliet B. (2010), « Workers' Protests in Contemporary Vietnam (With Some Comparisons to Those in the Pre-1975 South) », *Journal of Vietnamese Studies*, vol. 5, n° 1, p. 162-204.
- Le L.S. (2008), « Labor Vs Market in Vietnam », *Asia Times Online*, April 5, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/JD05Ae02.html.
- Lee C.H. (2006), « Recent Industrial Relations Developments in China and Viet Nam: The Transformation of Industrial Relations in East Asian Transition Economies », *Journal of Industrial Relations*, vol. 48, n° 3, p. 415-429.
- Lévesque C., Murray G. (2002), « Trade Union Cross-border Alliances within MNCs: Disentangling Union Dynamics at the Local, National and International Levels », *Industrial Relations Journal*, vol. 41, n° 4, p. 312-332.
- Macdonald D. (1997), « Industrial Relations and Globalization: Challenges for Employers and their Organizations », ILO/EASMAT, Paper presented at the « ILO Workshop on Employers' Organizations in Asia-Pacific in the Twenty-First Century », Turin, Italy, May 5-13.
- Majendie A., Anstey C., Swardson A. (2011), « Vietnam Cheaper-Than-China Appeal Diminishes as Labor Strikes », *Hansafx*, June 16.
- Mills M. (2009), « Globalization and Inequality », *European Sociological Review*, vol. 25, n° 1, p. 1-8.
- Mantsios G. (2010), « Vietnam at the Crossroads. Labor in Transition », *New Labor Forum*, vol. 19, n° 2, Spring, p. 67-76.
- Nadvi K., Thoburn J. (2003), « Vietnam in the Global Garment and Textile Value Chain: Implications for Firms and Workers », April, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.499.6426&rep=rep1&type=pdf>.
- Shen J., Edwards V. (2006), « Recruitment and Selection in Chinese MNEs », in Warner M. (ed.), *Human Resource Management in China Revisited*, London, Routledge.
- Singh A., Zammit A. (2000), *The Global Labour Standards Controversy: Critical Issues for Developing Countries*, Geneva, South Centre, November.
- Stiglitz J.E. (2002), *Globalisation and its Discontents*, London, Allen Lane ; trad. fr. : *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- Thang L.C., Quang T. (2005), « Human Resource Management Practices in a Transitional Economy: A Comparative Study of Enterprise Ownership Forms in Vietnam », *Asia Pacific Business Review*, vol. 11, n° 1, p. 25-47.
- Thang L.C., Rowley C., Quang T., Warner M. (2007), « To What Extent Can Management Practices Be Transferred Between Countries? The Case of Human Resource Management in Vietnam », *Journal of World Business*, vol. 42, n° 1, p. 113-127.
- Thang N.N., Quang T. (2011), « The Impact of Training on Firm Performance in a Transitional Economy: Evidence from Vietnam », *Research & Practice in Human Resource Management*, vol. 19, n° 1, p. 11-24.
- Trần A.N. (2012), « Vietnamese Textile and Garment Industry in the Global Supply Chain: State Strategies and Workers' Responses », *Institutions and Economies*, vol. 4, n° 3, October, p. 123-150.
- Trần A.N. (2007), « Alternatives to the "Race to the Bottom" in Vietnam: Minimum Wage Strikes and Their Aftermath », *Labor Studies Journal*, vol. 32, n° 4, p. 430-451.
- UNCTAD (2010), *World Investment Report 2010: Investing in a Low-carbon Economy*, New York/Geneva.
- VietnamNews.biz (2009), « Labour Inspectors and 150-year Cycle of Inspection », *Vietnam-News.biz*, January 7.
- Vo A.N. (2009), *The Transformation of Human Resource Management and Industrial Relations in Vietnam*, Chandos, Oxford.
- Vo A.N., Stanton P. (2011), « The Transfer of HRM Policies and Practices to a Transi-

nal Business System: The Case of Performance Management Practices in the US and Japanese MNEs Operating in Vietnam », *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 22, n° 17, p. 3513-3527.

Warner M., Zhu Y. (2010), « Labour and Management in the People's Republic of China: Seeking the "Harmonious society" », *Asia Pacific Business Review*, vol. 16, n° 3, p. 285-298.

Whitley R. (1999), « How and Why Are International Firms Different? The Consequences

of Cross-border Managerial Coordination for Firm Characteristics and Behaviour », Presented to Sub theme 3, « Business System in their International Context » of the 15th EGOS Colloquium held at the University of Warwick, July 4-6.

Zhu Y., Fahey S. (2000), « The Challenges and Opportunities for the Trade Union Movement in the Transition Era: Two Socialist Market Economies – China and Vietnam », *Asia Pacific Business Review*, vol. 6, n° 3, p. 282-299.

Chine

Évolutions récentes des conflits collectifs du travail dans les entreprises

*Xiaoming BAO et Gregor MURRAY**

Après près de 40 ans de réformes en faveur d'une économie de marché, la République populaire de Chine dispose d'un marché du travail désormais bien installé dans un contexte de croissance économique spectaculaire (Yao, 2007). Cette évolution s'est accompagnée, ces dernières années, d'une augmentation des conflits du travail dont rendent compte à la fois les statistiques officielles et les comptes rendus réguliers des médias. La progression des « conflits collectifs du travail », selon la classification d'usage, a été particulièrement marquante. À l'instar de nombre de sociétés en voie d'industrialisation qui l'ont précédée, la Chine semble confrontée à une « question sociale ». Ce développement préoccupe les décideurs politiques du fait de la fréquence des conflits du travail qui s'accélère, du nombre de travailleurs impliqués, et de l'impact, effectif et potentiel, sur l'ordre économique et

social. Les politiques publiques soulignent l'importance de relations de travail harmonieuses susceptibles de créer un environnement stable pour la croissance économique (Dong, Li, 2016 ; Lai, Li, 2016). Les chercheurs en relations professionnelles et droit du travail sont de plus en plus nombreux à s'intéresser à ces conflits. Ils cherchent à identifier les éléments constitutifs d'un régime de relations professionnelles apte à faire face à des conflits collectifs du travail et, dans ce but, ils centrent leurs études sur l'amélioration des mécanismes tripartites, le système de négociation collective, l'indépendance des syndicats officiels et sur d'autres enjeux politiques (voir par exemple Chang, 2012 ; Wang, Ni, 2012 ; Chang, 2013a).

Nombre d'études tendent à établir un parallèle entre les conflits du travail en Chine et ceux observés dans les pays industrialisés, notamment occidentaux

* Doctorant à l'École de relations industrielles, Université de Montréal et au Centre interuniversitaire de recherche sur la mondialisation et le travail (Crimt) ; Titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur la mondialisation et le travail à l'École de relations industrielles, Université de Montréal, et directeur du Crimt. Les auteurs souhaitent remercier Meiyun Wu pour ses commentaires et la recherche préliminaire. Concernant l'aide financière, Xiaoming Bao adresse ses remerciements au China Scholarship Council (CSC) et Gregor Murray au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FRQSC) et la Chaire de recherche du Canada sur la mondialisation et le travail. Cet article a été traduit de l'anglais par Adelheid Hege, que les auteurs tiennent à remercier.

Encadré 1

Sources d'information sur les conflits du travail en Chine

Les données recueillies portent sur une vingtaine d'entreprises afin de constituer un panel qui pourrait être considéré comme illustratif des conflits collectifs. L'objectif a été d'obtenir un maximum d'informations sur les interventions des différents acteurs impliqués : travailleurs, syndicats, employeurs, administrations locales, organisations non gouvernementales (ONG), etc. Utiliser les seules sources chinoises n'est toutefois pas suffisant, puisque les médias officiels tendent à mettre en valeur dans leurs récits les actions et influences gouvernementales. Pour cette raison, nous avons aussi utilisé des documents étrangers, des blogs (de travailleurs, d'ONG actives dans le domaine du travail, de chercheurs ayant à intervenir dans de tels conflits collectifs ...), la littérature académique et d'autres publications (par exemple « The Workers' Movement in China », publié tous les deux ans par *China Labour Bulletin*), ainsi que toute autre source utile sur les conflits particuliers. Le recours à des sources diversifiées permet de croiser de multiples perspectives et d'obtenir ainsi une image plus complète des conflits présentés dans cet article.

et beaucoup d'entre elles avancent en effet des suggestions de réforme s'inspirant des expériences occidentales. Il importe cependant de regarder de plus près en quoi l'expérience chinoise est similaire ou différente. Les conflits collectifs du travail chinois s'inscrivent-ils dans des modèles de conflictualité tels que les connaissent les économies de marché occidentales ? Ces comparaisons peuvent s'avérer trompeuses, tant sont diversifiées les expressions de la conflictualité dans les systèmes de relations professionnelles occidentales. Elles n'en sont pas moins instructives puisqu'elles aident à comprendre l'émergence d'un phénomène relativement récent en Chine qui nous semble significatif. Cet article propose un aperçu des principales caractéristiques des conflits collectifs du travail en Chine. Il s'appuie sur 20 études de cas pour illustrer les évolutions en cours et pour interroger le potentiel transformateur de ces conflits dans le

développement d'un nouveau système de relations professionnelles.

**Conflits du travail récents en Chine :
un phénomène qui s'installe malgré
les variations conjoncturelles**

Depuis 2000, les conflits sociaux sont devenus un phénomène de plus en plus courant en Chine. Selon le Bureau national des statistiques de Chine, leur nombre, partant de 8 247 en 2000, a atteint un premier pic en 2004 avec 19 241 conflits, et un second en 2008 avec 21 880 occurrences (graphique 1). Sur la période 2000-2008, le taux de progression annuel a été d'environ 13 %. Ensuite, le nombre de conflits a peu à peu diminué, se stabilisant à un niveau de quelque 8 000 conflits par an. L'effectif de travailleurs impliqués a suivi une tendance similaire : de 259 445 en 2000, il s'élève à 514 573 en 2003, puis à 502 713

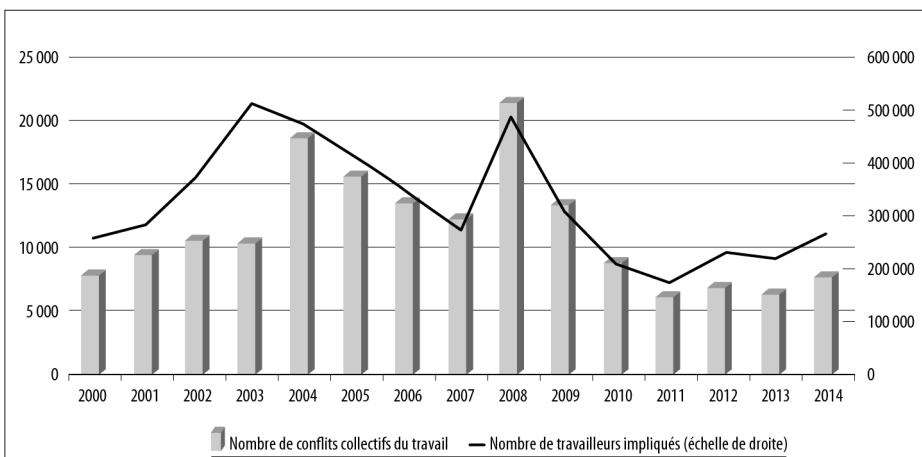
en 2008 ; le taux de progression annuel est de 8,6 % entre 2000 et 2008 ; le nombre de travailleurs impliqués recule jusqu'en 2011 avant de rebondir à 270 000 en 2014.

La première vague de conflits (jusqu'en 2004) résulte de la restructuration massive des entreprises d'État. Dans le cadre des fusions et des faillites de ces entreprises, ce sont surtout les travailleurs licenciés et ceux qui revendiquent des salaires impayés qui mènent des conflits. La crise financière de 2008 provoque une deuxième vague de conflits collectifs, en 2008, 2009 et 2010 notamment. La fermeture de nombreuses entreprises de petite et moyenne taille dans les zones côtières crée des problèmes multiples pour les travailleurs migrants car leurs salaires et leurs assurances sociales demeurent souvent impayés, parfois dans un contexte où les employeurs concernés prennent la fuite face à ces obligations financières. Pour maintenir la stabilité sociale et endiguer la conflictualité, des administrations locales cherchent

à répondre à cette nouvelle vague de conflits, notamment en demandant aux tierces parties, par exemple aux propriétaires des sites industriels, d'avancer les montants requis pour les salaires et les assurances sociales. On observe par la suite un certain déclin dans le nombre de conflits alors que le nombre de travailleurs impliqués augmente dans les années les plus récentes.

Les statistiques officielles ne reflètent pas avec exactitude le volume réel des conflits collectifs du travail en Chine en termes de grèves, d'actions de ralentissement de la production ou d'autres formes de mobilisation collective. Car les services statistiques recensent uniquement les événements enregistrés par les comités d'arbitrage des conflits de travail au niveau des comtés, des districts et des communes. En outre, selon l'article 7 de la loi sur la conciliation et l'arbitrage des conflits du travail de la République populaire de Chine, mise en application en 2008, un conflit collectif du travail « inclut plus de dix salariés

Graphique 1. Fréquence et nombre de travailleurs impliqués dans des conflits collectifs en Chine (2000-2014)



Source : China Labour Statistical Yearbook (2015).

défendant une même revendication ». La loi dispose également que les travailleurs « peuvent demander à leurs représentants de participer à la conciliation, à l'arbitrage ou au règlement des litiges ». Un conflit collectif du travail se définit ainsi officiellement par le nombre de travailleurs impliqués – plus de dix – et par le fait d'avoir été soumis à un comité d'arbitrage. Les statistiques officielles sous-estiment également l'étendue des conflits collectifs à cause de l'inefficacité du système de résolution des conflits du travail (Cooke, 2008). Les comités d'arbitrage ont surtout vocation à traiter de conflits touchant à des droits individuels (tel le non-respect de dispositions légales ou conventionnelles) par opposition aux conflits collectifs sur les salaires et autres conditions de travail. Par conséquent, pour exprimer leurs demandes, les travailleurs utilisent des moyens plus

directs, tels que les grèves, manifestations et pétitions, plutôt que le recours aux procédures d'arbitrage.

En outre, la comparaison du volume des conflits survenus après 2008 avec celui enregistré sur la période 2000-2008 présente une difficulté particulière car, à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les conflits collectifs en 2008, le seuil de reconnaissance d'un conflit collectif passe de trois à dix travailleurs impliqués. Les chiffres qui concernent les deux périodes ne sont donc pas strictement comparables et le recul du nombre de conflits n'est peut-être qu'apparent. Il est alors difficile de démêler les effets imputables à l'introduction d'un vaste système de médiation et d'arbitrage (encadré 2), aux difficultés de faire reconnaître une mobilisation comme un conflit collectif ou encore au changement de définition de ce que constitue un conflit

Encadré 2

Deux réformes législatives sur fond de conflictualité en hausse

Devant la montée des conflits du travail et dans le souci d'assurer un « développement harmonieux », la Chine a adopté deux importantes réformes de son droit du travail. Ces réformes entrées en vigueur en 2008 visent une certaine régularisation des relations professionnelles. La généralisation des contrats de travail individuels et l'institutionnalisation des modes de résolution des conflits *via* notamment les procédures d'arbitrage sont au cœur de ces textes.

La loi sur les contrats de travail vise à achever la transition vers un droit du travail contractuel d'économie de marché. Elle rend obligatoire les contrats de travail individuels et précise les devoirs du travailleur et de l'employeur. L'objectif est de renforcer les droits des travailleurs. À titre d'exemple, selon l'article 46, une fois un contrat de travail terminé, l'employeur doit consulter le salarié au sujet de la compensation qui lui est due.

La loi sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail préconise le recours à la médiation et à l'arbitrage comme mécanismes à privilégier pour régler les conflits du travail, et renforce notamment les obligations et les moyens d'intervention d'un tribunal spécialisé (tribunal de médiation et d'arbitrage).

collectif. Malgré ces limites d'interprétation et la sous-évaluation probable de la conflictualité, les statistiques officielles n'en révèlent pas moins la persistance à la fois de la fréquence des conflits collectifs du travail et du nombre significatif de travailleurs impliqués.

Un panel de cas pour illustrer la diversité des conflits collectifs

À partir d'un panel de 20 cas particuliers, cet article cherche à dresser un portrait des conflits collectifs du travail en Chine et à les analyser. Ces cas présentent un certain nombre de caractéristiques clés qui semblent refléter des tendances plus générales dans l'évolution des conflits collectifs du travail.

Premièrement, concernant la période d'observation, notre sélection de cas est centrée sur la période allant de 2008 (grève des conducteurs de taxi de Chongqing) à 2016 (grèves dans les magasins Walmart à Nanchang, Chengdu et Shenzhen). Malgré les problèmes de mesure évoqués ci-dessus, les grèves, ralentissements d'activités et/ou autres actions collectives en Chine ont vu leur fréquence augmenter depuis 2008. Cela est lié à l'entrée en vigueur de la loi sur les contrats de travail de la République populaire de Chine (Chang, Brown, 2013). Elle fixe un cadre pour les négociations annuelles des salaires et entérine divers droits positifs et de procédure. Selon certains auteurs, les travailleurs prennent progressivement conscience de leurs droits et de leurs intérêts et sont en mesure d'utiliser cette nouvelle loi « comme une arme » (Elfstrom, Kuruvilla, 2014).

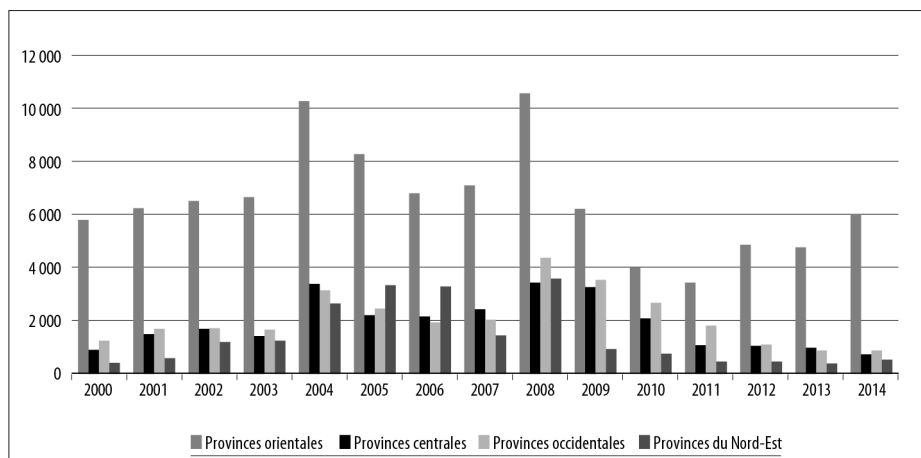
Deuxièmement, concernant la localisation, notre sélection porte surtout sur les provinces orientales, notamment

le Delta de la Rivière des Perles (par exemple la grève chez Honda Automobile Parts Manufacturing à Foshan, province de Guangdong) et le Delta de la Rivière Yangtze (par exemple la grève chez LG Display à Nanjing, province de Jiangsu). Le graphique 2 rend compte de la répartition géographique des conflits collectifs du travail. La prédisposition conflictuelle semble plus élevée dans les zones côtières industrialisées des provinces orientales, où les tensions sur le marché du travail semblent bien plus aiguës (Shen, 2008). La surabondance déjà ancienne de main-d'œuvre due aux migrations de travailleurs des zones rurales vers les villes côtières (Pun *et al.*, 2010) donne la possibilité à de nombreuses entreprises japonaises, coréennes et taïwanaises d'exploiter les travailleurs migrants, *via* notamment les heures supplémentaires contraintes, des durées de travail excessivement longues, des conditions de travail dangereuses et, souvent, le non-paiement des salaires (Cooke, 2008 ; Lee, 2009). Dans le contexte de la crise financière de 2008-2009, avec ses conséquences désastreuses pour les exportations chinoises, les petites et moyennes entreprises qui en sont dépendantes ont connu une chute brutale des commandes et d'énormes pertes financières et, souvent, des risques de faillite.

Notre sélection de cas ne se limite cependant pas aux provinces orientales. Plusieurs conflits du travail se sont produits dans des provinces centrales (par exemple le conflit chez Wuhan Boiler Company à Wuhan, province de Hubei) et occidentales (la grève à China National Erzhong Group à Deyang, province de Sichuan). Ces cas ont également été inclus dans notre panel.

Troisièmement, les cas sélectionnés couvrent une gamme relativement large de secteurs, de l'industrie (par exemple

Graphique 2. Nombre de conflits collectifs du travail en Chine, par région (2000-2014)



Source : China Labor Statistical Yearbooks (2001-2015).

la grève chez Crown Star Precision) aux services (grève des installateurs sanitaires à Guangzhou University Town par exemple).

Quatrièmement, l'envergure d'une action collective peut être mesurée en termes de nombre de travailleurs impliqués et de durée. Les cas sélectionnés se distinguent sensiblement les uns des autres en ce qui concerne la participation, qui va de 121 travailleurs (la mobilisation dans le magasin Walmart de Shuixinglou à Changde) à plus de 40 000 (la grève chez Yuyuan Footwear –, la plus grande grève depuis la fondation de la République populaire de Chine en 1949). La durée est aussi très variable dans le panel, entre une journée (la mobilisation ouvrière chez Tonghua Iron and Steel) et 140 jours (le conflit dans le magasin Walmart de Shuixinglou à Changde).

Bien que les cas sélectionnés constituent un échantillon très petit comparé à l'ensemble des conflits industriels en Chine depuis 2008, les variations temporelles et géographiques, de secteur et

de taille, sont révélatrices de tendances plus générales des conflits collectifs du travail. Quel est donc le portrait de la conflictualité du travail qui se dessine à partir de ces 20 cas ?

Caractéristiques et nature des conflits collectifs du travail en Chine

Une observation préliminaire à partir de l'analyse détaillée de notre panel de 20 cas concerne la distinction entre « conflits de groupes » et « conflits collectifs de travail ». En référence aux expériences similaires des économies développées industrialisées, un conflit collectif du travail peut être défini comme un conflit entre un employeur et les travailleurs concernés. Ces travailleurs sont en général représentés par un syndicat et le conflit porte sur les questions devant faire l'objet de négociations collectives ou sur l'application de dispositions déjà inscrites dans des conventions collectives. Salaires, avantages sociaux, heures de travail, conditions de travail, etc.

Tableau 1. Conflits récents par types de conflit, enjeux et cibles

Types de conflit	Travailleurs impliqués et localisation	Industrie	Enjeux	Cibles
Conflits en défense d'intérêts (n=6)	Chauffeurs de taxi à Chongqing (2008)	Services (taxi)	Frais de gestion, prix de la licence, taxis sans licence, carburants	Administration locale
	Honda Automobile Parts Manufacturing (2010)	Fabrication (pièces d'automobiles)	Salaires et représentativité du syndicat d'entreprise	Employeur
	Crown Star Precision (2011)	Fabrication (montres-bracelets)	Rémunération des heures supplémentaires	Employeur et administration locale
	LG Display (2011)	Fabrication (écrans d'affichage)	Primes	Employeur
	Site de Dongguan de Nokia Telecommunications (2013)	Fabrication (téléphones portables)	Indemnisation pour le rachat par Microsoft ; règlement intérieur	Employeur
	Site de Chongqing de Foxconn Technology Group (2014)	Fabrication (ordinateurs portables)	Heures supplémentaires	Employeur
Conflits en défense de droits (n=3)	Chauffeurs de taxi à Nanjing (2015)	Services (taxi)	Frais de gestion	Administration locale
	Eastern Heavy Industry (2012)	Fabrication (navire)	Salaires	Employeur et administration locale
	Installateurs sanitaires dans le district de Yuelu (2014)	Services (assainissement)	Contrats de travail, assurance sociale, rémunération des heures supplémentaires, indemnité pour le travail à haute température	Administration locale
	Magasins Walmart à Nanchang, Chengdu et Shenzhen (2016)	Services (commerce de détail)	Système de calcul du temps de travail	Employeur

ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES CONFLITS COLLECTIFS DU TRAVAIL

Types de conflit	Travailleurs impliqués et localisation	Industrie	Enjeux	Cibles
Conflits en défense de droits et d'intérêts (n=6)	Magasin Walmart de Shuixinglou à Changde (2014)	Services (commerce de détail)	Fermeture du magasin et indemnisation pour la fermeture	Employeur
	Yuyuan Footwear (2014)	Fabrication (chaussures)	Cotisations retraite, fonds de logement, salaires, représentativité du syndicat d'entreprise	Employeur et administration locale
	Installateurs sanitaires à Guangzhou University-Town (2014)	Services (assainissement)	Retraites, fonds de logement, indemnité de fin de contrats de travail	Employeur
	Enseignants d'écoles primaires et secondaires de Zhaodong (2014)	Services (éducation)	Retraites, indemnités, salaires	Administration locale
	Lide Footwear (2014)	Fabrication (chaussures)	Assurance sociale, fonds de logement, dédommagement pour délocalisation d'usine	Employeur
	Citizen Precision (Guangzhou) (2015)	Fabrication (montres-bracelets)	Fermeture d'usine et dédommagement pour cette fermeture	Employeur et administration locale
Conflits autour de la légitimité de propriété (n=4)	Wuhan Boiler (2009)	Fabrication (chaudières)	Vente de biens publics et dédommagement pour la fin des contrats de travail	Employeur et administration locale
	Tonghua Iron and Steel (2009)	Fabrication (aciérie)	Conditions de l'accès de Jianlong Heavy Industry Group au statut d'actionnaire majoritaire dans Tonghua Iron and Steel	Employeur et administration locale
	Linzhou Iron and Steel (2009)	Fabrication (aciérie)	Achat par Fengbao Iron and Steel et dédommagement pour cette acquisition	Employeur et administration locale
	China National Erzhong Group (2015)	Fabrication (machinerie lourde)	Corruption et incompétence du <i>management</i> et indemnités de licenciement	Employeur

peuvent faire partie de ces enjeux. Les 20 cas sélectionnés ne correspondent pas cependant à cette définition. Nous avons identifié quatre caractéristiques qui laissent apparaître une différence avec les conceptions classiques des conflits collectifs du travail. Elles tournent autour de quatre questions : qui est *leader* dans le conflit ? Qui en est la cible ? Quels sont les enjeux ? Quel est le déroulement ? Pour correspondre à la définition classique, ces conflits collectifs devraient donc être dirigés par un syndicat, avoir pour cible un employeur, être centrés sur les salaires et avantages sociaux, et le conflit devrait, typiquement, être la conséquence d'un blocage des négociations. Mais aucun des 20 cas ne correspond à un tel schéma. Cette observation rejoint les résultats de plusieurs chercheurs chinois (par exemple Cui, 2014 ; Wang, Liu, 2015). Le tableau 1 résume les caractéristiques des 20 cas, notamment le type de conflit, l'entreprise concernée et sa localisation, les enjeux et l'acteur visé par les actions des travailleurs.

Qui mène les conflits ?

En Chine, le *leader* d'un conflit collectif du travail est généralement un groupe de travailleurs et non pas leur syndicat (Pun *et al.*, 2010 ; Chan, 2011 ; Cui, 2014 ; Liu, Gao, 2014). Dans la plupart des économies industrialisées, en cas de conflit collectif, c'est le syndicat représentant les travailleurs qui organisera une grève. Ainsi par exemple, un syndicat peut initier une grève après l'organisation d'un vote parmi ses adhérents ou il peut, de façon plus informelle, conduire ses membres ou sympathisants dans une action informelle en défense de leurs revendications. En Chine, les grèves, mouvements de ralentissement de la production et autres actions collectives sont presque toujours le résultat d'actions plus

ou moins « spontanées » des travailleurs. Dans la situation la plus typique, des activistes parmi les travailleurs commencent par mobiliser et organiser une grève *via* les réseaux sociaux, et acceptent ainsi d'initier et de coordonner une action (en utilisant par exemple Wechat ou QQ, deux applications de messagerie mobile instantanée particulièrement utilisées en Chine) (Yang, Jiang, 2013). Toutefois, une fois l'action engagée, les travailleurs se retrouvent souvent sans *leader*. Les grèves étant tolérées mais pas nécessairement légales, les *leaders* potentiels ou réels cherchent à ne pas attirer l'attention par crainte de sanctions – craintes qui sont par ailleurs justifiées, puisque les *leaders* identifiés sont licenciés. Les travailleurs ne peuvent pas élire des représentants pour conduire les actions ultérieures. Le syndicat officiel, très probablement intégré dans le *management* de l'entreprise ou de l'organisation visée par le conflit, réagit généralement de façon dilatoire voire hostile à l'action collective en cours. En l'absence de mécanismes de délibération et de représentation, il est difficile pour les travailleurs d'unifier leurs revendications. Il n'existe pas non plus de médiation organisée entre les intérêts antagoniques. Des ONG actives dans le domaine du travail pallient parfois ce vide, soit pour aider les travailleurs à formuler leurs demandes, soit pour faciliter une sorte de négociation, mais elles aussi doivent se montrer prudentes. Il ne s'agit pas de suggérer que ces composantes d'un conflit collectif du travail tel que nous le connaissons dans les pays industrialisés occidentaux fassent nécessairement défaut ; elles ne sont simplement pas caractéristiques de notre panel de 20 cas. Par exemple, pendant la grève dans l'entreprise Yuyuan Footwear, une ONG de Shenzhen – Centre de services pour les conflits de travail

Brise de Printemps – est intervenue à un stade précoce pour aider les travailleurs à se doter d'une direction unifiée pour la gestion du conflit et pour promouvoir le développement de la négociation collective. Le directeur de Brise de Printemps a en particulier aidé à la mise en place d'un groupe QQ d'activistes fiables ; ces intermédiaires devaient faciliter la communication avec les travailleurs. Bien que ces activistes aient pu être facilement identifiés par les travailleurs, les réticences à l'élection de représentants et à la mise en place d'un comité de travailleurs ont persisté.

La Chine dispose d'un système syndical unifié à travers la All-China Federation of Trade Unions (ACFTU, Fédération des syndicats de Chine) et ses syndicats affiliés. Les syndicats d'entreprise ne mènent toutefois pas de grèves, voire les entravent, et sont opposés à la mobilisation des travailleurs (Friedman, Lee, 2010 ; Cui, 2014). Dans le site de Dongguan de Nokia Telecommunications par exemple, les travailleurs ont transmis au syndicat d'entreprise, au lendemain du début de la grève, une lettre exposant leurs revendications. Le président du syndicat, qui était aussi le directeur général adjoint de l'entreprise, a déchiré la lettre devant les travailleurs, symbolisant par ce geste son rejet de l'action collective. Par conséquent, la réforme des syndicats et, plus spécifiquement, l'élection démocratique des *leaders* syndicaux, est devenue l'une des revendications des travailleurs. Lors de la grève chez Honda Automobile Parts Manufacturing en 2010, des travailleurs ont défié l'autorité du syndicat d'entreprise, lui reprochant d'être le porte-parole de l'employeur au lieu de représenter les intérêts des travailleurs. Ils ont proposé, par conséquent, que le président du syndicat soit élu directement par les travailleurs.

Il existe quelques exceptions notables où des syndicats assument la responsabilité de la direction d'une action collective. Cela a été le cas par exemple lors du mouvement de protestation dans le magasin Walmart de Shuixinglou à Changde. Informé du projet de fermeture du magasin, le syndicat d'entreprise a immédiatement organisé une réunion interne pour discuter des mobilisations possibles et de la meilleure façon de défendre les droits des travailleurs. Treize jours plus tard, sous l'égide du syndicat, quelque 120 travailleurs ont mené une grève sur le tas et empêché Walmart de sortir des matériaux et des biens du site. Le jour même et pendant les 21 jours suivants, le syndicat du magasin a engagé des discussions bilatérales avec une série d'interlocuteurs, parmi lesquels la Fédération des syndicats de la ville de Changde, la Fédération des syndicats de la province de Hunan et l'administration provinciale des ressources humaines et de la sécurité sociale. Il a également participé à des conférences tripartites organisées par la Fédération des syndicats de Changde, l'administration du district de Wulin et le Bureau municipal des lettres et des plaintes. Par la suite, le syndicat a représenté les travailleurs en adressant des propositions de négociation à l'entreprise et en demandant une médiation au Comité municipal d'arbitrage dans les conflits de travail. Mais ces situations de stratégie proactive du syndicat au nom des travailleurs représentés sont extrêmement rares. Le magasin Walmart de Shuixinglou à Changde semble être une exception dans un paysage plus général où le syndicat tend à être réactif plutôt que proactif, et est souvent considéré comme une organisation qui représente d'autres intérêts que ceux des travailleurs concernés.

Qui est la cible du conflit ?

Dans les économies industrielles avancées, les conflits collectifs ont classiquement l'employeur pour cible. Quand une mobilisation est en cours, le syndicat explore différentes voies pour exercer une influence sur la direction. Cela peut prendre la forme d'une grève, d'un ralentissement des activités, d'un *boycott* ou de toute autre action collective susceptible de contraindre l'employeur à faire des concessions dans la négociation. Différents régimes juridiques fixent souvent les règles du jeu : action dirigée contre l'employeur, parfois en respectant des délais légaux, parfois sans de telles restrictions ; limitation des actions de solidarité ; parfois obligation faite aux parties d'entreprendre des négociations de bonne foi ou d'accepter des procédures de médiation, etc. La plupart des actions collectives organisées par des travailleurs en Chine ont également pour objectif de faire pression sur les employeurs (Peng, 2013), mais d'autres acteurs sont plus souvent impliqués. Parmi les 20 cas de notre échantillon, neuf conflits avaient principalement l'employeur pour cible, quatre principalement l'administration locale et sept à la fois l'employeur et l'administration locale (tableau 1). Il y a typiquement dans ces conflits une sorte d'escalade ; devant la réticence de l'employeur à ouvrir les négociations, le rôle d'interlocuteur-cible dans le conflit glisse vers l'administration locale.

Dans la situation la plus répandue, devant l'absence de réaction de l'employeur ou l'échec des négociations avec la partie patronale, les travailleurs organisent une manifestation, font une pétition ou engagent d'autres actions collectives pour attirer l'attention de l'administration locale (Yang, Jiang, 2013). Cela met aussi en lumière les relations étroites

entre les directions d'entreprise et les administrations locales. Surtout, ces dernières ressentent très négativement la pression dont ils sont l'objet quand leur métropole, municipalité ou commune devient un foyer de troubles sociaux – en contradiction directe avec les priorités politiques officielles en faveur d'un développement harmonieux. Dans le cas de la grève chez Yuyuan Footwear, l'entreprise n'a pas respecté le niveau légal des cotisations patronales pour la retraite des travailleurs. Bien qu'il s'agisse de salariés permanents, leurs contributions ont été ramenées au niveau de l'assurance requis pour les travailleurs temporaires. Après des efforts vains pour attirer l'attention des médias, et suite au refus de l'employeur de répondre à leur demande d'ouverture de négociations, les travailleurs ont décidé de présenter une pétition à l'administration locale de Dongguan. 2 000 travailleurs ont ensuite bloqué le transport routier aux alentours du pont de Dongjiang.

L'administration locale peut elle-même devenir la cible principale d'une action collective (Meng, Zhang, 2015). Cela se vérifie tout particulièrement dans les entreprises d'État où une grève, un mouvement de ralentissement de la production ou d'autres formes de mobilisation organisées par les travailleurs ont pour objectif d'exercer une pression sur les administrations locales ou plus centrales afin d'obtenir des concessions sur les enjeux en présence. Ainsi, la mobilisation ouvrière dans l'entreprise sidérurgique Tonghua, entreprise d'État, avait pour toile de fond le changement d'actionnaire majoritaire en faveur d'une entreprise privée, Jianlong Heavy Industry Group. Les travailleurs souhaitaient que la Commission de contrôle et de gestion des biens de l'État de la province de Jilin vienne suspendre ce

projet. Des travailleurs retraités ou partis en retraite anticipée avaient été les premiers à se rassembler et à protester à l'usine. Les travailleurs en activité se sont ensuite joints à la mobilisation et une grève s'en est suivie. La participation au mouvement a impliqué, aux moments les plus forts, jusqu'à 10 000 travailleurs. La grève a entraîné la fermeture de sept hauts-fourneaux. Le directeur général de Tonghua Iron and Steel qui avait été nommé par le groupe Jianlong a été battu à mort par les travailleurs.

De telles grèves ne correspondent pas nécessairement au prototype de la grève connu dans les économies de marché (Wu, 2010), même s'il ne manque pas d'exemples dans les économies industrialisées développées où les syndicats font évoluer leurs répertoires d'action collective vers des campagnes plus globales, afin de mobiliser d'autres formes de pression sur l'employeur (Juravich, 2007). Toutefois, l'employeur reste généralement la cible principale du conflit. En Chine, du fait des liens étroits entre le Parti et le gouvernement, l'administration locale, notamment dans les entreprises d'État, peut être une cible plus efficace que le *management* de l'entreprise. Ces actions collectives se produisent typiquement dans les entreprises d'État qui font ou feront face à des restructurations ou à une faillite. En apparence, les travailleurs protestent contre un recul réel ou potentiel de leur niveau de vie qui se traduit par une diminution des salaires et des avantages sociaux et/ou des licenciements (Friedman, Lee, 2010). Mais ces mouvements de protestation dans les entreprises d'État peuvent aussi viser des engagements gouvernementaux non tenus, concernant par exemple les biens collectifs de consommation typiques des décennies d'économie planifiée sous Mao (Lee, 2007). Le « bol de riz en

fer », synonyme de sécurité de l'emploi, exprime cette idylle. Les travailleurs peuvent aussi vouloir mettre fin à des modes de gestion autocratiques, voire à la coalition de pouvoir entre administrations locales et entreprises sous l'égide de l'État (Meng, Zhang, 2015). Ainsi, lors de la mobilisation chez Tonghua Iron and Steel, les travailleurs ne voulaient plus accepter de voir leur avenir déterminé unilatéralement par la Commission de contrôle et de gestion des biens de l'État de la province.

Quels enjeux ?

Les enjeux des mouvements collectifs du travail en Chine sont généralement la défense d'*intérêts* et de *droits*. Dans la littérature sur les relations professionnelles, ces deux types de conflits sont classiquement opposés. Les conflits ayant pour objet des intérêts résultent de désaccords quant à la détermination ou à l'évolution des salaires, des heures travaillées et/ou des conditions de travail. Les conflits portant sur des droits concernent typiquement le non-respect des droits légaux des travailleurs et, dans une moindre mesure, des employeurs. Une revendication d'augmentation salariale ou de prime serait considérée comme un conflit en défense d'intérêts ; le non-paiement des heures supplémentaires sur la base de prescriptions légales ou conventionnelles donnerait lieu à un conflit en défense de droits. Dans la période récente, les conflits en défense de droits se sont imposés comme la cause principale des conflits du travail en Chine, provoqués notamment par le non-versement des salaires, la rémunération des heures supplémentaires et la protection sociale (Peng, 2013 ; Cui, 2014 ; Li, Dai, 2014 ; Schmalz *et al.*, 2016). Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les contrats de travail en 2008,

les grèves, actions de ralentissement de la production et autres actions collectives se sont multipliées en Chine. Dans beaucoup de cas, il s'agit de conflits en défense de droits qui se transforment en défense d'intérêts, avec des demandes notamment d'augmentation des salaires et d'amélioration des conditions de travail (Pun *et al.*, 2010 ; Chang, 2013b ; Ouyang, 2013 ; Wang, 2013 ; Yang, Jiang, 2013 ; Elfstrom, Kuruvilla, 2014).

Le tableau 1 classe en quatre catégories les objets des conflits de nos 20 cas. Les deux premières correspondent à la distinction classique entre conflits visant à défendre des intérêts ou des droits. Les deux autres sont déduites empiriquement de nos observations sur ces 20 conflits.

La *première catégorie* concerne les conflits classiques de *défense des intérêts*. Le cas le plus connu est la grève fortement médiatisée chez Honda Automobile Parts Manufacturing en 2010 ; elle avait pour origine le mécontentement des travailleurs quant aux niveaux des salaires et des prestations sociales et surtout quant à l'important écart de salaires entre les travailleurs chinois et japonais. De façon similaire, les primes de fin d'année variables selon la nationalité des salariés a été la cause de la grève chez LG Display. Ici, les primes des ouvriers de production chinois avaient été réduites de trois à un mois de salaire, alors que les primes des travailleurs coréens étaient versées sur la base de six mois et demi de salaire. Nous classons sept cas essentiellement parmi les conflits en défense d'intérêts, pour lesquels le conflit chez Honda constitue le modèle.

Une *deuxième* catégorie de conflits a pour objet la *défense de droits*. À l'heure actuelle et surtout depuis l'adoption de la loi sur les contrats de travail en 2008, nombre de grèves, actions de ralentissement de la production et autres

actions collectives en Chine portent sur des droits et plus spécifiquement sur des droits inscrits dans la législation et la réglementation du travail par opposition aux droits fixés par les conventions collectives. Nous rangeons trois de nos 20 cas dans cette catégorie. La grève chez Eastern Heavy Industry avait ainsi pour motif le non-paiement des salaires depuis six mois. La grève dans les magasins Walmart à Nanchang, Chengdu et Shenzhen en constitue un autre exemple. Elle a été déclenchée après la décision unilatérale du groupe Walmart de mettre en place dans l'ensemble de ses magasins chinois le « système synthétique de calcul de la durée du travail » à partir de mai 2016. Il s'agit de calculer les heures de travail de manière globale, de sorte que les travailleurs soient obligés de travailler davantage sur une période donnée sans être payés au tarif des heures supplémentaires, puisque l'employeur fait une synthèse des heures travaillées sur de plus longues périodes.

Pourtant, selon l'article 4 de la loi sur les contrats de travail (encadré 2), dès lors que l'entreprise modifie des « règles et régulations [...] affectant directement les intérêts immédiats » des travailleurs comme par exemple celles concernant la durée du travail, « ces dernières doivent être discutées par le congrès représentatif des salariés ou par l'ensemble des salariés ».

Dans une *troisième catégorie* de conflits, assez répandue en réalité, un *conflit en défense de droits se double d'un conflit en défense d'intérêts*, ou ce qui commence comme un conflit portant sur des droits se transforme en mouvement de défense d'intérêts. Nous identifions six cas de ce type. Ainsi, la grève des enseignants des écoles primaires et secondaires de la ville de Zhaodong a eu pour origine la retenue illégale de cotisations

retraite sur leurs salaires (en tant que personnels d'institutions publiques, les professeurs n'ont pas à cotiser pour la retraite). Mais la grève a aussi porté sur le bas niveau des salaires. Ce conflit a donc combiné questions de droits (cotisations illégales au régime de retraite) et d'intérêts (bas salaires). Le mouvement de protestation dans le magasin Walmart de Shuixinglou à Changde en constitue un autre exemple. Dans ce cas, une fermeture accompagnée de licenciements économiques a été l'élément déclencheur. Selon l'article 41 de la loi sur les contrats de travail, l'entreprise doit dans ce cas expliquer « les circonstances à son syndicat ou à l'ensemble de ses salariés 30 jours auparavant » et prendre en considération « les avis du syndicat ou des employés ». Walmart n'a pas respecté son obligation de consultation et une grève en défense de droits a éclaté. Cependant, considérant comme illégale la rupture des contrats de travail décrétée par l'employeur et sans référence à une quelconque disposition légale, le syndicat a aussi fait pression pour obtenir des indemnités plus élevées, élargissant ainsi un conflit en défense de droits en conflit en défense d'intérêts.

La *quatrième catégorie* observée regroupe des enjeux conflictuels aux caractéristiques proprement chinoises. Ils naissent de ce que nous appelons les « *conflits autour de la légitimité de propriété* ». Ces conflits ont lieu surtout dans les entreprises d'État qui sont ou seront confrontées à des restructurations ou une faillite. En apparence, les travailleurs mobilisés font pression pour recevoir des indemnités plus élevées en dédommagement de la modification de leur statut d'emploi. Mais en réalité, ces réclamations ne se fondent pas uniquement sur des motifs économiques comme dans un conflit en défense d'intérêts : c'est aussi une question d'identité ouvrière

qui est en jeu, héritage de la période de l'économie planifiée. Les travailleurs se sentent dépossédés de leur sentiment d'être propriétaires de leur entreprise. Après avoir été présentés longtemps comme les « maîtres » de leur entreprise et, en fait, du pouvoir politique de l'État, les travailleurs estiment avoir le droit à être dédommés lorsque la propriété de leur entreprise, après avoir été publique, devient privée, et que les caractéristiques essentielles de leur régime de relations d'emploi sont modifiées (Didry *et al.*, 2014 ; Meng, Zhang, 2015). Nous avons identifié quatre cas de ce type. Le mouvement de protestation chez Wuhan Boiler Company semblait être motivé par le mécontentement suscité par l'indemnisation des fins de contrats. En réalité cependant, les travailleurs ont surtout alerté sur les pertes infligées à la propriété publique lors de l'acquisition de Wuhan Boiler par la multinationale française Alstom en 2007. Dans ce conflit, les travailleurs ont mis en avant la nécessité de « sauvegarder les intérêts de la classe ouvrière ». De façon similaire, une grève a éclaté chez Linzhou Iron and Steel suite à son acquisition par Fengbao Iron and Steel, entreprise privée. Fait aggravant, le rachat avait été conclu en dessous du prix d'adjudication. À en croire les travailleurs, Fengbao était aussi dépourvu de *management* humaniste et ses salariés étaient privés de pension, d'allocations chômage, d'assurance maladie et de fonds de logement. Par ailleurs, ils percevaient souvent leurs salaires avec retard. Ces travailleurs étaient ainsi engagés dans un mouvement de protestation plus large contre les changements de propriété dans leur entreprise et parfois contre les jeux politiques accompagnant ces changements.

Quel enchaînement des événements ?

Les conflits collectifs du travail en Chine se distinguent fondamentalement des prototypes étrangers en ce que l'action collective est ici un prélude à la négociation collective quelle que soit sa forme, plutôt que d'être une réaction à son échec (Cui, 2014). Dans la plupart des systèmes de relations professionnelles des pays industrialisés, avant que ne se produise une action collective, une grève, un ralentissement de la production et/ou autre, syndicats et employeurs ont déjà engagé une sorte de négociation. Cela correspond souvent d'ailleurs à une obligation légale. Dans ces cas, la mobilisation collective traduit soit l'échec des négociations, soit un autre moyen de les poursuivre. En Chine, les travailleurs recourent à des actions conflictuelles pour obtenir l'ouverture d'une négociation collective. Les travailleurs sont d'avis que les employeurs doivent ressentir la pression des grèves, actions de ralentissement de la production et/ou autres actions collectives pour se mettre à la table des négociations, ce qu'ils refuseraient sinon. La grève chez Crown Star Precision par exemple avait pour motif le paiement des temps de pause. Quelques années auparavant, l'entreprise avait adopté un système de salaire horaire. Les temps de pause, 40 minutes par jour, n'étaient pas compris dans le temps de travail. Les travailleurs réclamaient l'inclusion de ces 40 minutes dans leurs heures de travail. 1 200 travailleurs environ se sont mis en grève et ont organisé une manifestation devant l'usine. Quatre jours plus tard, l'entreprise a annoncé une augmentation de la rémunération mensuelle de ces heures supplémentaires de 300 yuans (40,3 euros) et de 100 yuans (13,4 euros) additionnels pour chaque année d'ancienneté supplémentaire. Après une mobilisation

de 11 jours, les travailleurs sont retournés dans l'usine mais ont poursuivi une grève de ralentissement de la production. Cinq jours plus tard, ils ont sollicité le conseil d'une ONG spécialisée dans le droit du travail, le cabinet Guangdong Laowei, en tant que conseil juridique. Trois jours plus tard, en coopération avec les travailleurs, ce cabinet a soumis à l'entreprise une proposition de négociation. Le jour suivant, l'entreprise s'est dite disposée à négocier avec les travailleurs et le lendemain, la réunion préparatoire pour la négociation collective a eu lieu. Autrement dit, près de trois semaines d'action collective se sont écoulées avant que la négociation ne soit réellement engagée. Le conflit a exprimé le mécontentement des travailleurs que l'intervention d'un intermédiaire a permis de canaliser vers un processus de négociation.

Dans un autre scénario, les administrations locales ressentent la pression des manifestations, pétitions et autres actions collectives et cherchent à amener les employeurs à entamer des négociations. Lors de la grève chez Yuyuan Footwear impliquant 40 000 travailleurs, le Bureau de sécurité publique de la ville a mobilisé les forces de l'ordre pour intercepter et disperser les travailleurs qui avaient investi le pont de Dongjiang afin de protester contre le non-respect de leurs droits par l'entreprise. Mais cette mobilisation a aussi incité les pouvoirs locaux à discuter avec la direction de l'entreprise, la persuadant de négocier avec les travailleurs le plus rapidement possible. Yuyuan Footwear a alors promis de répondre aux demandes des travailleurs dans un délai de neuf jours. Après ces neuf jours, l'entreprise a annoncé qu'elle allait augmenter rétroactivement les cotisations retraite et verser des contributions au fonds de logement de même hauteur. De plus, cette couverture devait être étendue

à l'ensemble des travailleurs à la fin de l'année. Une action collective visant à la fois l'entreprise et l'administration locale a donc ici conduit à l'ouverture des négociations.

Potentiels et blocages en matière de transformation des conflits collectifs du travail : comment passer du groupe au collectif ?

Les caractéristiques clés des conflits collectifs du travail chinois que nous avons identifiées ci-dessus confortent l'interprétation selon laquelle il s'agit davantage de conflits de « groupe » que de conflits « collectifs ». Cela n'enlève rien à la réalité de ces conflits, mais signifie simplement que des collectifs peinent à s'agréger à cause des multiples obstacles au développement d'un système de relations de travail collectives. Une première difficulté est liée à l'absence de mécanismes de délibération permettant de traduire les réclamations en objets négociables. Une deuxième difficulté renvoie à la protection légale des travailleurs engagés dans des actions collectives.

Un groupe de travailleurs fait naturellement face à des conflits d'intérêts structurels avec l'employeur, tout comme il y aura en son sein des convergences d'intérêt à propos de l'avenir des emplois et du destin de la firme. Il y aura également des intérêts différents et parfois contradictoires entre les travailleurs eux-mêmes – en fonction de l'ancienneté, de la profession, de l'origine géographique, du statut, du sexe, etc. Pour qu'une action et une négociation collective puissent voir le jour, ces intérêts doivent d'une manière ou d'une autre être arbitrés et exprimés (Kelly, 1998). La formation d'un *leadership* clairement assumé par des représentants des travailleurs rend

possible la hiérarchisation des intérêts en présence, de sorte qu'une identité plus ou moins unifiée puisse émerger et s'imposer au groupe (Dufour, Hege, 2010). Dans ce processus, le groupe se transforme en collectif. Toutefois, comme on peut le voir dans notre panel de 20 cas, cette transition ne se produit pas aisément. Il est difficile de combler l'absence de *leadership* et d'espaces de débats et d'agrégation d'intérêts. Pour cette raison, les conflits du travail chinois sont davantage des conflits de groupe que des conflits collectifs (Cui, 2014).

Dans le cas des conflits du travail chinois, l'élection de représentants de travailleurs ne signifie aucunement la formation d'un *leadership* cohérent dans l'agrégation et l'expression des intérêts des travailleurs. Dans la situation la plus courante, après que l'employeur a consenti à l'ouverture de négociations avec les travailleurs, une élection précipitée a lieu pour désigner quelques représentants de travailleurs. Les élus sont généralement les membres les plus actifs du groupe, mais ils n'ont pas l'autorité nécessaire pour s'imposer auprès d'autres travailleurs, d'autant moins que l'espace d'organisation des débats et de construction patiente des réclamations des travailleurs est limité. Ainsi par exemple, trois mois avant le début de la grève chez Lide Footwear (tableau 1), cinq forums de représentants et une assemblée générale de travailleurs se sont tenus. Par contre, un congrès des travailleurs – la plus haute autorité dans la mise en œuvre de la démocratie ouvrière – a été retardé. Après l'organisation d'une grève sauvage à l'initiative de quelques travailleurs, l'entreprise a immédiatement proposé aux travailleurs l'ouverture de négociations. Des représentants des travailleurs ont convoqué des réunions préalables et élu 11 négociateurs pour le premier

round de négociations collectives qui devait se tenir immédiatement après. Les négociateurs élus ne pouvaient cependant pas décider des questions à négocier et ils n'avaient pas forcément un mandat de la part des travailleurs qu'ils représentaient. Ils ne pouvaient donc aller plus loin que de confirmer l'intention de poursuivre les négociations avec l'entreprise. Les travailleurs concernés ont évidemment été peu satisfaits de ce résultat.

Des développements ultérieurs chez Lide Footwear ont révélé d'autres possibilités. Après l'échec du premier *round* de négociations, un congrès officiel des travailleurs a eu lieu ; 61 représentants des travailleurs y ont participé. Une direction beaucoup plus organisée est sortie de ce congrès, qui a mené à l'élection de 13 négociateurs, de trois administrateurs de fonds, cinq personnes chargées du contact avec les médias, deux responsables des piquets de grève. Par la suite, les représentants élus ont autorisé par écrit les négociateurs à négocier avec l'entreprise au nom des travailleurs. Les négociateurs ont ensuite finalisé la liste des demandes et rédigé le calendrier pour la négociation collective. Le lendemain, le deuxième *round* de négociations a eu lieu. Les négociateurs ouvriers et l'entreprise ont trouvé un accord sur toute une série de questions, comme par exemple les contributions à l'assurance sociale et au fonds de logement et le dédommagement au titre de la délocalisation de l'usine. Ils ont également décidé d'organiser un troisième *round* de négociations pour débattre d'autres questions, telles la rémunération des heures supplémentaires et l'indemnisation du travail sous hautes températures. Les représentants ont été suivis par les travailleurs quand ils leur ont proposé de retourner au travail avant que cette troisième série de négociations n'ait lieu.

Dans le cas de Lide Footwear, la différence entre la première et la deuxième élection de négociateurs réside dans l'organisation d'un forum de discussion, ici le congrès des travailleurs. En principe, les congrès des travailleurs sont une expression de l'exercice de la démocratie sociale dans les entreprises chinoises. En pratique, ils sont plus souvent placés sous la domination de l'employeur ou de syndicats étroitement liés à la direction. En tant qu'institution, les congrès des travailleurs ouvrent cependant aussi la possibilité non seulement d'établir une relation de pouvoir entre des représentants des travailleurs et l'employeur, mais aussi d'installer une démocratie représentative entre les travailleurs et leurs représentants. Dans un tel contexte, les négociateurs sont potentiellement élus par un congrès des travailleurs et se voient conférer, par une autorisation écrite, le droit de négocier. De cette façon, les négociateurs « héritent » de l'autorité des représentants des travailleurs et sont en mesure d'arbitrer entre des intérêts contradictoires et de présenter des demandes unifiées. Cette approche peut être considérée comme une forme prometteuse d'auto-organisation d'un groupe de travailleurs (Chen, Chen, 2016).

Malgré cette piste possible de développement d'une forme de démocratie représentative pour défendre les intérêts des travailleurs, la transformation d'un conflit de groupe en conflit collectif de travail se trouve compliquée par des obstacles juridiques. Alors que les conflits du travail voient leur fréquence augmenter, leur statut juridique reste souvent ambigu. Parfois ils sont tolérés, parfois étouffés, rarement acceptés comme un événement normal quand il s'agit de résoudre les conflits d'intérêts. De nombreux représentants de travailleurs s'exposent à

des conséquences lourdes quand ils s'engagent dans des actions collectives. Cela va du licenciement de ces représentants par l'entreprise pour cause de violation des obligations fixées dans le règlement intérieur, à l'arrestation par les forces de l'ordre, voire à une condamnation par les tribunaux au motif de crime de trouble à l'ordre public (Duan, He, 2015). Au deuxième jour de la grève dans l'usine de Dongguan de Nokia Telecommunications, la police a arrêté un représentant et cinq autres travailleurs en tant qu'activistes. Pendant cette grève, 213 travailleurs ont été licenciés au motif de violation du règlement intérieur.

La transition vers la régularisation des conflits collectifs en tant que méthode de résolution des problèmes de travail sera sans doute difficile tant que le problème de l'absence de mécanismes de délibération et de protection du droit à l'action collective ne sera pas abordé. Cet enjeu continuera de faire l'objet de vifs débats en Chine sur le chemin de la transition vers l'économie de marché.

Sources :

- Chan A. (2011), « Strikes in China's Export Industries in Comparative Perspective », *The China Journal*, n° 65, January, p. 27-51.
- Chang K. (2012), « On the Legitimacy and Laws of Strike », *Contemporary Law Review*, vol. 26, n° 5, p. 109-117.
- Chang K. (2013a), « Legitimacy and the Legal Regulation of Strikes in China: A Case Study of the Nanhai Honda Strike », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 29, n° 2, p. 133-144.
- Chang K. (2013b), « From Individual Labor Relations to Collective Labor Relations – The Transformation Towards Collective Labor Relations and the Improvement of Labor Policies in China », *Social Sciences in China*, n° 6, June, p. 91-108.
- Chang K., Brown W. (2013c), « The Transition from Individual to Collective Labour Relations in China », *Industrial Relations Journal*, vol. 44, n° 2, March, p. 102-121.
- Chen B., Chen Z. (2016), « The Model of "Workers' Self-granted Rights" in Autonomous Governance between Workers and Employers – A Case Study on Labour Disputes in Lide Shoe Factory », *Human Resource Development of China*, n° 8, April, p. 100-107.
- Cooke F.L. (2008), « The Changing Dynamics of Employment Relations in China: An Evaluation of the Rising Level of Labour Disputes », *Journal of Industrial Relations*, vol. 50, n° 1, February, p. 111-138.
- Cui J. (2014), « Current Situations, Sources, and Resolutions of Group Labor Dispute », *People's Tribune*, n° 29, October, p. 167-169.
- Didry C., Jobert A., Yi Z. (2014), « Entre *exit* et *voice* : les conflits du travail dans les entreprises publiques chinoises », *Critique internationale*, n° 64, p. 63-78.
- Dong B., Li G. (2016), « New Positioning of Building Harmonious Labor Relationship », *Journal of Nanjing Normal University (Social Science Edition)*, n° 2, March, p. 67-76.
- Duan Y., He Y. (2015), « Debate on the Paradox of Mass Labour Disputes », *Human Resource Development of China*, n° 5, March, p. 90-95.
- Dufour C., Hege A. (2010), « The Legitimacy of Collective Actors and Trade Union Renewal », *Transfer*, vol. 16, n° 3, August, p. 351-367.
- Elfstrom M., Kuruvilla S. (2014), « The Changing Nature of Labor Unrest in China », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 67, n° 2, April, p. 453-480.
- Friedman E., Lee C.K. (2010), « Remaking the World of Chinese Labour: A 30-year Retrospective », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 48, n° 3, August, p. 507-533.
- Juravich T. (2007), « Beating Global Capital: A Framework and Method for Union Strategic Corporate Research and Campaigns », in Bronfenbrenner K. (ed.), *Global Unions: Challenging Transnational Capital Through Cross-border Campaigns*, Ithaca and London, Cornell University Press, p. 16-39.
- Kelly J. (1998), *Rethinking Industrial Relations: Mobilization, Collectivism and Long Waves*, London, Routledge.
- Lai D., Li C. (2016), « Construction of Harmonious Labor Relations under the Context of Economic New Normal », *Studies on the*

- Socialism with Chinese Characteristics*, n° 1, p. 42-46.
- Lee C.H. (2007), *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley and London, University of California Press.
- Lee C.H. (2009), « Industrial Relations and Collective Bargaining in China », *Industrial and Employment Relations Working Paper*, n° 7, ILO, Geneva.
- Li Q., Dai C. (2014), « The Collective Labour Dispute and Its Impact in the Process of Enterprises' Merger and Acquisition », *Human Resource Development of China*, n° 14, July, p. 99-104.
- Liu J., Gao J. (2014), « On Collective Labor Disputes in Our Country and the Legitimacy for Judging », *Journal of East China University of Science and Technology (Social Science Edition)*, vol. 29, n° 3, p. 79-87.
- Meng Q., Zhang X. (2015), « Towards Institutionalization of Right to Strike or the Institutional Effect of Strike – The Implication of the Situation of Strike in China and Its Resolutions », *Human Resource Development of China*, n° 19, October, p. 94-101.
- Ouyang B. (2013), « On the Basic Situations and Regulations of Labor Relations in Transformation Phase – A Case Study on Z City in Pearl River Delta », *Journal of China Institute of Industrial Relations*, vol. 27, n° 2, April, p. 32-37.
- Peng H. (2013), « Analysis of the Characteristics and Influencing Factors of the Current Labor Disputes in China », *Research on Development*, n° 1, p. 139-143.
- Pun N., Chan C. K., Chan J. (2010), « The Role of the State, Labour Policy and Migrant Workers' Struggles in Globalized China », *Global Labour Journal*, vol. 1, n° 1, p. 132-151.
- Schmalz S., Sommer B., Xu H. (2016), « The Yue Yuen Strike: Industrial Transformation and Labour Unrest in the Pearl River Delta », *Globalizations*, vol. 13, n° 4, August, p. 1-13.
- Shen J. (2008), « The Characteristics and Historical Development of Labour Disputes in China », *Journal of Management History*, vol. 14, n° 2, p. 161-173.
- Wang T. (2013), « Differences of the Causes of Collective Labor Disputes and Their Classified Governance », *Contemporary Law Review*, vol. 27, n° 5, p. 142-148.
- Wang Q., Ni X. (2012), « On China's Law on Strike and Transformation of Strike Modes », *Modern Law Science*, vol. 34, n° 4, July, p. 187-193.
- Wang Q., Liu Y. (2015), « Analysis on the Concepts of Current Group Labor Disputes and the Reply Thinkings in China », *China Labour*, n° 2, January, p. 27-35.
- Wu Q. (2010), « Workers' Internal Differentiation and Action Strategies under Reform of State-owned Enterprises », *Chinese Journal of Sociology*, vol. 30, n° 6, p. 65-89.
- Yang X., Jiang Y. (2013), « Analysis of the Current Situations of Major Collective Labor Disputes and Settlement Mechanism in China – Based on the Survey Data of G Province », *Journal of Beijing Administrative College*, n° 4, p. 93-97.
- Yao X. (2007), « The Evolution of China Labor Market and Government Behavior », *Journal of Public Management*, vol. 4, n° 3, p. 13-21.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2017

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES -
Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

L'IREs

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IREs) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IREs est juridiquement constitué sous forme d'association. Son conseil d'administration est composé de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État, et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IREs procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par le conseil d'administration.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Conseil d'administration de l'IREs

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*

Jean-Paul BOUCHET, *CFDT*

Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*

Christophe COUILLARD, *CGT-FO*

Bernard IBAL, *CFTC*

Franck MIKULA, *CFE-CGC*

Membres du Conseil :

Fabrice CANET, *CGT*

Marylise LÉON, *CFDT*

Sophie TASQUÉ, *CGT-FO*

Quatre représentants du Premier ministre

Didier BLANCHET, *Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*

Yves STRUILLLOU, *DGT, Directeur général*

Michel YAHIEL, *CGSP France Stratégie, Commissaire général*

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur à l'université de Franche-Comté*

Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Nasser MANSOURI-GUILANI, *Enseignant à l'université de Marne-la-Vallée*

Sandrine MICHEL, *Professeure à l'université Montpellier I*

Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences au Cnam*