

La négociation collective: un principe fondamental, un droit, une convention

**Education ouvrière 1999/1-2
Numéro 114/115**

Sommaire

Convention n° 98	V
Editorial	IX
Préface	1
De l'époque des artisans à l'âge adulte: la négociation collective offre l'avantage certain d'une plus grande flexibilité pour l'introduction de changements , par Chang-Hee Lee, Muneto Ozaki, Marleen Rueda-Catry et María Luz Vega Ruiz	5
La convention n° 98 de l'OIT: un instrument toujours d'actualité cinquante ans après son adoption , par Bernard Gernigon	19
Amérique latine <i>La négociation collective: une analyse comparative</i> , par Arturo S. Bronstein	24
Amérique centrale <i>Forte présence de l'Etat pour contrôler les conflits</i> , par Elizabeth Tinoco et Mario Blanco Vado	35
Pays andins <i>Nombreux sont aujourd'hui les secteurs sociaux exigeant de la part des syndicats l'élaboration d'une position commune dans le cadre du dialogue social</i> , par Marleen Rueda-Catry, Juan Manuel Sepúlveda Malbrán et María Luz Vega Ruiz	47
Mexique <i>La négociation collective: un nouvel aspect de la concertation sociale et sectorielle et quelques pistes intéressantes</i> , par José Ramírez Gamero	60
Canada <i>La négociation collective et les obligations internationales</i> , par Shauna Olney	66
Sénégal <i>Les rigueurs de la crise économique ne peuvent, à elles seules, expliquer le refus de traiter des problèmes posés par les organisations syndicales</i> , par Sette Dieng	73
Inde <i>Négociation collective: la fin des idéologies</i> , par C. S. Venkata Ratnam	79
Malaisie <i>Le vrai défi: une répartition équitable du revenu</i> , par A. Navamukundan	88
République de Corée <i>Vers la négociation de branche: une expérience majeure pour le XXI^e siècle</i> , par Lee Won-bo	101
Economies en transition <i>Les syndicats doivent porter le poids des politiques de réforme sans qu'on leur accorde plus de pouvoir pour relever les défis</i> , par Pekka O. Aro	107
	III

Europe centrale et orientale

Négociation collective: contexte historique et résultats de la transformation,
par Csaba Makó et Agnes Simonyi

115

Annexe

124

Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, 1949¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 8 juin 1949, en sa trente-deuxième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce premier jour de juillet mil neuf cent quarante-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949:

Article 1

1. Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.
2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:
 - a) subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat;
 - b) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.

Article 2

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des uns à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.
2. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence au sens du présent article des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

Article 3

Des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les articles précédents.

¹ Note de l'éditeur: date d'entrée en vigueur: 18 juillet 1951.

Article 4

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

Article 5

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale.
2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 6

La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.

Article 7

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 8

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 9

1. Les déclarations qui seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail, conformément au paragraphe 2 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, devront faire connaître:
 - a) les territoires pour lesquels le Membre intéressé s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification;
 - b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications, et en quoi consistent lesdites modifications;
 - c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable;
 - d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision en attendant un examen plus approfondi de la situation à l'égard desdits territoires.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas *a)* et *b)* du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.
3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas *b)*, *c)* et *d)* du premier paragraphe du présent article.
4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 11, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation dans des territoires déterminés.

Article 10

1. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux paragraphes 4 et 5 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle doit spécifier en quoi consistent lesdites modifications.
2. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou partiellement, par une déclaration ultérieure, au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.
3. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 11, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes d'une déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

Article 11

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 12

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications, déclarations et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 13

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications, de toutes déclarations et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 14

A l'expiration de chaque période de dix années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 15

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:
 - a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 14 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
 - b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.
2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

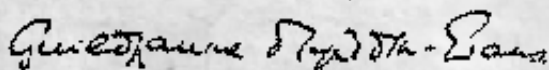
Article 16

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

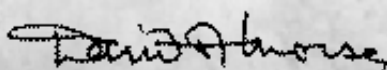
Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa trente-deuxième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 2 juillet 1949.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce dix-huitième jour d'août 1949.

Le Président de la Conférence,



Le Directeur général du Bureau international du Travail,



Editorial

En tant que butoir pour amortir ce qui autrement s'exprimerait de manière violente, et en tant que mécanisme formel permettant d'aboutir à des accords écrits entre employeurs et travailleurs, la négociation collective doit encore trouver un substitut.

Pour les non-initiés, la négociation collective est considérée comme une solution simple pour réglementer le marché du travail, et elle est définie comme un processus permettant d'arriver à un accord entre travailleurs et employeurs sur le prix devant être payé aux travailleurs pour leur travail. Si on l'examine de plus près, la complexité même de ce mécanisme, comme on le verra dans ces pages, peut dans le pire des cas conduire à s'interroger sur son efficacité en tant que force contribuant à la justice et à la paix sociales. Les articles qui suivent ne démontrent pas seulement l'efficacité relative de la négociation collective étant donné les contraintes imposées par la loi nationale et les autorités publiques, mais démontrent également clairement que le déroulement de la négociation collective est souvent grandement influencé par l'histoire et la culture de chaque région, pays ou même civilisation.

Le concept même de négociation collective est sujet à des interprétations variées. Ses fonctions peuvent être très différentes selon le niveau auquel elle est pratiquée: niveau de l'entreprise, niveau du secteur économique, niveau macro-économique. Pour ajouter à la complexité, dans le processus de négociation collective, le degré de réglementation légale varie grandement d'un pays à l'autre.

En publiant ce numéro à la veille du 50^e anniversaire de l'adoption par l'OIT de la convention n° 98 en 1949, notre but est de rappeler les bénéfices sociaux et économiques apportés par les conventions collectives. Même en tant que pratique fortement réglementée et conduite sous l'œil vigilant des autorités publiques, elle doit à nouveau être reconsidérée vis-à-vis d'autres formes de négociation entre employeurs et travailleurs. Il va sans dire que la négociation collective perd tout son sens sans syndicats forts et sans l'esprit militant de syndiqués rompus à l'art de la négociation et capables d'interpréter les événements et les situations socio-économiques au niveau à la fois macro-économique et micro-économique. Plus que jamais, les travailleurs doivent maîtriser les exigences légales et techniques du processus de négociation collective, et leurs représentants à la table de négociation doivent également comprendre les mécanismes en jeu à la fois dans un cadre national et dans un cadre régional de plus en plus manifeste, mécanismes qui influent nécessairement sur le contexte plus restreint dans lequel s'effectue la négociation collective.

Sous la direction de Muneto Ozaki, chef du Service du droit du travail et des relations professionnelles, trois éminents spécialistes esquisent un tableau historique du thème à l'étude. Mettant l'accent sur le caractère à la fois dynamique et souple de l'instrument, ils soulignent en même temps sa capacité de s'adapter aux changements dans les conditions de travail, ce qui non seulement confère de la légitimité aux mesures

adoptées mais permet aux deux partenaires la possibilité de choisir les changements qu'ils souhaitent introduire, et la manière de les introduire.

La dynamique complexe de la négociation collective en Amérique latine est particulièrement instructive à cet égard. Elle est présentée sous la forme d'une étude à l'échelle du continent, étude qui se veut objective face au fait accablant que la négociation collective dans cet endroit du monde a perdu beaucoup de terrain durant les deux dernières décennies (Bronstein). En complément de cette analyse globale, deux analyses à l'échelon régional – concernant l'Amérique centrale (Tinoco/Vado) et les Pays andins (Luz Vega/Rueda/Sepúlveda) – ainsi qu'une perspective nationale (Ramírez Gamero) décrivent la situation de la négociation collective en Amérique latine et expliquent les développements envisagés pour l'avenir.

Alors que dans l'expérience mexicaine, par exemple, on insiste beaucoup sur le «nouveau syndicalisme» basé sur le consensus et le dialogue social, un contraste frappant est l'expérience de la négociation collective en Malaisie: le processus, beaucoup plus rigide, apparaît comme enserré dans un carcan duquel il est impossible de s'échapper pour faire face au défi actuel d'une distribution équitable des salaires (Navamukundan). De même, au Sénégal, les handicaps hérités de l'histoire semblent aller à l'encontre de toute réponse moderne et adéquate aux problèmes de travail par le biais de l'instrument de négociation collective (Dieng). En Inde, en résumé, les travailleurs considèrent l'appartenance à un syndicat de manière beaucoup moins idéologique, et ils sont beaucoup plus attentifs à ce qu'ils attendent des représentants de leurs syndicats (Ratnam). Mais c'est en connaissance de cause que l'auteur laisse le lecteur juge de la complexité du problème: «La négociation collective risque de diviser encore davantage les travailleurs entre ceux qui, placés au cœur du système, obtiennent toujours plus en travaillant moins et les autres, ceux de la périphérie, qui ont de moins en moins de richesses à se partager.» Quant à la République de Corée, les travailleurs se sont massivement tournés vers la négociation de branche après les turbulences de la dernière décennie (Won-bo).

Dans le cas du Canada (Olney), les manques observés dans l'application de la convention n° 98 de l'OIT sont une source d'inquiétude pour la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations: des plaintes répétées ont été enregistrées et examinées par le Comité de la liberté syndicale. Alors qu'elles se préparent avec hésitation à affronter une économie de marché, les économies de transition ont des syndicats qui doivent d'abord obtenir des statuts en tant qu'entités indépendantes hors de la tutelle de l'Etat (Aro et Makó/Simonyi).

Une contribution particulièrement importante est celle de Bernard Gernigon qui nous rappelle les phases successives traversées pour résoudre la question de la protection des droits syndicaux, en particulier l'adoption de la convention n° 87, avant que la convention n° 98 ne prenne forme, et qui attire notre attention sur le statut spécial accordé à la convention n° 98 figurant dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, parce que d'une part elle est un instrument majeur protégeant un droit fondamental, celui de la liberté d'association, et que d'autre part elle constitue toujours une réponse satisfaisante et actuelle aux problèmes posés aux travailleurs et à leurs organisations.

Ce numéro d'*Education ouvrière* est un projet conjoint que nous sommes heureux de vous présenter. Bien que cette sélection ne soit pas aussi complète que nous l'aurions souhaité, nous la proposons cependant

pour le bénéfice de nos membres, en ciblant la dynamique qui fait partie inhérente de l'éducation syndicale. Pendant que les travailleurs du monde entier luttent au quotidien et de manière universelle dans un combat inégal pour la défense de leurs intérêts, nous espérons que ce 50^e anniversaire de l'adoption de la convention n° 98 amènera un élargissement de la négociation collective afin que celle-ci soit pleinement utilisée. Plus que jamais, nous espérons entendre la voix des trente-quatre Etats Membres qui doivent encore être convaincus de l'intérêt de cette convention et de l'urgence de la ratifier, et sans aucun doute la session 1999 de la Conférence internationale du Travail offrira l'opportunité d'un choix. Enfin, nous formulons des vœux ardents pour que le potentiel qu'a la convention n° 98 de nourrir le dialogue social soit pleinement reconnu et inclus dans les efforts sans relâche des partenaires sociaux afin de forger de nouveaux paramètres permettant de faire avancer la justice sociale.

Muneto Ozaki
Chef
Service du droit du travail
et des relations professionnelles
BIT

Ulrich Flechsenhar
Directeur par intérim
Bureau des activités
pour les travailleurs
BIT

Préface

La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective est toujours citée en liaison avec la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. En effet, elles sont parfaitement complémentaires l'une de l'autre. Bien qu'une année les sépare, il est naturel et logique qu'on les considère comme les conventions jumelles de la liberté syndicale et de la négociation collective. Ces conventions donnent aux travailleurs leur droit le plus essentiel: le droit de former des organisations de leur propre chef et d'adhérer à celles-ci, et le droit de promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux.

Ce fut le 8 juin 1949 que la Conférence internationale du Travail adopta à San Francisco la convention n° 98. Cette convention a le mérite d'être à la fois courte et complète, avec un objectif et une couverture de grande portée. Alors que la convention n° 87 attribue officiellement aux travailleurs le droit de former des syndicats et d'y adhérer, la convention n° 98 consolide ce droit fondamental et procure les garanties nécessaires pour que les syndicats puissent agir librement et indépendamment des gouvernements et des employeurs.

La convention n° 98 établit les principes de base du droit à s'organiser et à négocier collectivement: elle procure la protection dont les travailleurs et leurs organisations ont besoin contre les actes de discrimination antisyndicale et les interférences de la part des autorités publiques ou des employeurs, et elle établit l'obligation qu'ont les Etats Membres de respecter et promouvoir la liberté d'association et de négociation collective. Non seulement la convention établit le droit d'existence du syndicat, mais encore elle définit sa nature et sa raison d'être: négocier avec les employeurs des conventions collectives «en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi».

La nature fondamentale et universelle de ces droits syndicaux a été reconnue par la communauté internationale et par non moins de 110 chefs d'Etat qui, lors du Sommet mondial pour le développement social qui eut lieu à

Copenhague en 1995, se sont engagés à promouvoir l'application de ces droits en même temps que l'application des autres droits fondamentaux exprimés dans les principales conventions de l'OIT. L'année dernière, les droits d'organisation et de négociation collective formulés dans les conventions n° 87 et n° 98 ont trouvé leur juste place dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, déclaration qui fut adoptée par la Conférence internationale du Travail. De plus, ces deux conventions sont celles dont la ratification et l'application furent activement promues lors de la campagne lancée par le Directeur général du BIT en 1995. La convention n° 87 est désormais ratifiée par 124 pays, et 140 Etats Membres ont ratifié la convention n° 98. Il faudrait 34 autres ratifications pour que la convention n° 98 soit universellement ratifiée.

Lors des cinquante dernières années, ces instruments se sont avérés essentiels et ils ont constitué un outil indispensable pour les activités des syndicats dans le monde entier. Toutefois les droits syndicaux n'auraient pas grande signification si les organes de contrôle mis en place par l'OIT n'avaient pour tâche d'assurer le respect des normes. On doit signaler ici le rôle particulièrement important joué par le Comité de la liberté syndicale, qui fut mis sur pied en 1951 et qui, depuis cette date, a examiné plus de 2 000 cas relatifs à des violations de la liberté syndicale et de négociation collective. L'expérience acquise en traitant des questions concernant les droits syndicaux nous a enseigné que la connaissance de ces droits et des mécanismes internationaux disponibles pour leur promotion et leur protection constitue la plus sûre défense contre leur violation.

Aujourd'hui, avec la mondialisation croissante d'une économie alimentée par des flux massifs en investissement et en technologie, les syndicats font face à de nouveaux défis. Dans de telles circonstances, la promotion des droits syndicaux est constamment contrée par de nouveaux obstacles. Ces droits et cette liberté sont loin d'être une réalité dans la vie quotidienne



Séance plénière de la 32^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 1949.

Le délégué travailleur des Etats-Unis avec ses conseillers à l'occasion de la 32^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 1949. De gauche à droite, MM. John P. Redmond, William Lane McFetridge, William J. McSorley, Martin Durkin (conseillers) et George Philip Delaney (délégué).





Trente-deuxième session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 1949. Au centre, M. David Morse, Directeur général du BIT; à gauche, M. Víctor Casagrande; à droite, M. Luis Alvarado, délégués gouvernementaux du Pérou.

M. Shamaldharee Lall, Président du Conseil d'administration du BIT et délégué gouvernemental de l'Inde à la Conférence, qui préside à l'inauguration de la 32^e session de la Conférence internationale du Travail en 1949.



de chaque travailleur! Au contraire, il existe de plus en plus de pays dans lesquels les droits de liberté syndicale et de négociation collective sont bafoués. Dans beaucoup d'autres pays, la législation nationale n'est pas encore conforme aux principes et normes des conventions n° 87 et n° 98. D'autres pays encore font fi de leurs obligations envers la Constitution de l'OIT et ces conventions en attaquant les droits des syndicats à la négociation collective et en promouvant à leur place la négociation individuelle avec les travailleurs.

On a cependant plaisir à noter la prise de conscience par certains pays asiatiques et africains que la dénégation des droits syndicaux entraînerait inévitablement des situations violentes au détriment des intérêts sociaux pris dans leur ensemble. Ces pays ont reconnu le rôle vital que jouent les syndicats dans la société pour contribuer à promouvoir la démocratie, le développement et la justice sociale.

Bien qu'une vue d'ensemble sur cinquante ans soit encourageante en ce qui concerne les

activités normatives à l'échelon international et l'application des droits universels des travailleurs, l'histoire jugera le travail effectué par l'OIT et son succès dans la promotion des droits syndicaux et de la justice sociale dans toutes les régions du monde.

Puisque nous sommes tous d'accord sur le fait que le monde dans lequel l'OIT effectue aujourd'hui son travail a radicalement changé depuis la chute du mur de Berlin, notre Organisation devrait donc continuer à concevoir des méthodes et moyens pratiques pour garantir le droit d'organisation et de négociation collective, et à les promouvoir – en même temps que les autres droits et principes fondamentaux du travail – en tant qu'ensemble de règles destinées à régir la mondialisation croissante de l'économie.

*William Brett
Président adjoint
du Conseil d'administration du BIT,
et Président du groupe des travailleurs*

De l'époque des artisans à l'âge adulte: la négociation collective offre l'avantage certain d'une plus grande flexibilité pour l'introduction de changements

Chang-Hee Lee
Muneto Ozaki
Marleen Rueda-Catry
María Luz Vega Ruiz *

La négociation collective est le processus d'établissement des normes régissant les relations de travail. A ce processus participent d'une part les employeurs ou leurs organisations et d'autre part les représentants des travailleurs, qui sont le plus souvent les syndicats. Dans certains cas s'ajoute le gouvernement en tant que troisième acteur. Si elle a lieu à titre individuel, la négociation entre un employeur et ses employés ne peut être considérée comme négociation collective. Le processus est le plus souvent suivi de la conclusion d'un accord généralement appelé convention collective, mais qui peut avoir aussi d'autres appellations.

Un champ d'action qui s'est élargi

A l'origine, la négociation collective avait pour fonction principale de réglementer les conditions de travail telles que les salaires ou les horaires. Bien que cette fonction soit toujours d'actualité, dans de nombreux pays, le champ de la négociation collective s'est étendu pour inclure aussi les relations entre les parties signataires de l'accord. Il faut signaler que, dans les pays scandinaves, cela fut le cas dès l'origine.

Malgré la résistance des employeurs dans de nombreux pays, la négociation collective est maintenant sans aucun doute le principal mécanisme de réglementation des relations professionnelles. Le droit des travailleurs à négocier collectivement avec leurs employeurs a été énergiquement promu par l'OIT dès sa fondation, en particulier depuis l'adoption de

la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Plus récemment, en 1998, la Conférence internationale du Travail a adopté une Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, parmi lesquels figure la reconnaissance effective du droit de négociation collective, objet de la convention que l'on vient de citer. Tous les membres de l'OIT sont tenus de respecter cette déclaration, même quand ils n'ont pas ratifié les conventions relatives aux principes de cette déclaration.

Tout au long d'une histoire de plus de cent ans, la pratique de la négociation collective a dû surmonter de nombreux obstacles et s'adapter à un environnement en continuelle transformation. Le dessein du présent article est d'analyser la manière dont la négociation collective a évolué pour faire face à ces nouveaux défis.

Les origines de la négociation collective et son évolution jusqu'aux années soixante

L'apparition de la négociation collective est intimement liée aux conséquences socio-économiques des profonds changements technologiques, démographiques et idéologiques qui se sont produits au siècle dernier. Les troubles et l'insécurité résultant de cette transformation perturbèrent particulièrement les relations traditionnelles entre les travailleurs et les employeurs. En Grande-Bretagne d'abord, puis dans les autres pays, les travailleurs cherchèrent à se protéger des effets dévastateurs entraînés par les nouvelles machines, les nouvelles méthodes de production, la nouvelle répartition du travail et le nouveau poids de la concurrence, en formant des organisations capables de représenter leurs intérêts face aux employeurs et à l'Etat.

* Cet article a été coordonné par Muneto Ozaki, Chef du service du droit du travail et des relations professionnelles. Les co-auteurs Chang-Hee Lee et Marleen Rueda-Catry sont des spécialistes en relations professionnelles. María Luz Vega Ruiz est spécialiste en relations professionnelles et droit du travail.

Les premières organisations de travailleurs

Au début, les seules organisations qui furent capables de survivre aux vicissitudes du cycle économique, à l'inflexible résistance des employeurs et à la politique hostile de l'Etat furent celles créées par les travailleurs qualifiés qu'étaient les artisans. Ils étaient les seuls à disposer des ressources matérielles et administratives et des chefs nécessaires pour créer des institutions solides. Des organisations viables formées par des travailleurs moins qualifiés ou sans qualification furent créées postérieurement. Les artisans s'organisèrent pour s'efforcer de réglementer l'offre qui restreignait l'accès des nouveaux artisans au marché du travail, créer des mutuelles et offrir ainsi une protection de base pour contrer la perte de revenus des travailleurs. La réglementation des salaires et des autres conditions de travail était un objectif important, même s'il n'était pas unique.

Parfois ce furent les employeurs qui cherchaient à négocier au lieu d'accepter les conditions imposées par les syndicats. Parfois les syndicats s'efforçaient de déterminer en commun les salaires pour contrer l'opposition des employeurs. Et, parfois, bien que ceci fût sans doute plus rare, l'initiative était prise par les deux parties. La négociation collective n'eut par conséquent pas d'origine unique ni uniforme. Même si on ne peut ignorer le rôle joué par les employeurs et leurs associations dans le développement de la négociation collective à ses débuts, ce développement est cependant essentiellement dû aux travailleurs et à leurs syndicats, particulièrement dans les industries qui disposaient d'une main-d'œuvre peu ou non qualifiée, puisque les employeurs étaient souvent vivement opposés à l'abandon d'avantages leur permettant d'établir la réglementation¹.

A la résistance manifestée par de nombreux employeurs pour s'impliquer dans des négociations communes avec les travailleurs s'ajoutait la puissante politique publique, dont la justification philosophique dérivait des principes du libéralisme économique. Deux éléments – une législation restrictive et l'incapacité juridique des tribunaux cherchant à maintenir le caractère immuable du contrat de travail individuel (*pacta sunt servanda*) – tendaient à affaiblir les syndicats, particulièrement ceux qui ne concernaient pas une corporation, et à retarder le développement de la négociation collective. Un changement important dans l'attitude des autorités vers une certaine tolérance à l'égard

des syndicats, et par conséquent de la négociation collective, se produisit à la fin du XIX^e siècle ou tout au début du XX^e, quand les lois d'un certain nombre de pays éliminèrent de nombreux obstacles à la constitution de syndicats². Mais la législation ne fut pas le seul instrument qui permit aux syndicats d'obtenir de nouveaux droits. En Suède, ce fut grâce au Compromis de décembre 1906, négocié collectivement, que la principale organisation d'employeurs reconnut le droit d'organisation des syndicats, cela bien que cette concession fût accordée à la condition que les syndicats acceptent l'extension des droits de la direction des entreprises.

La période de l'entre-deux-guerres

Les premières politiques explicitement liées aux méthodes et procédés de la négociation collective dans les pays industrialisés surgirent lors du changement de siècle, et dans les décennies suivantes celle-ci fit l'objet d'une abondante législation, particulièrement pendant la période comprise entre les deux guerres. Cette législation tentait de réglementer et même de promouvoir la négociation collective comme forme d'autogouvernement dans le domaine du travail. Elle incluait fréquemment des clauses définissant les droits et les obligations des parties, le statut légal et l'application de l'accord, les principaux sujets à négocier et, dans certains pays, les règles de procédure à suivre par les parties. Parfois étaient envisagés aussi les règles à suivre en cas de non-conclusion d'un accord et l'établissement d'un mécanisme de résolution des conflits.

Pendant la période comprise entre les deux guerres mondiales, les conventions collectives furent considérées comme la méthode la plus courante pour déterminer les salaires et les autres conditions de travail, et le mécanisme de négociation collective commença à être utilisé et à se perfectionner à mesure que se développaient les industries concernées par la négociation collective. Ainsi, en 1939, les conventions collectives protégeaient la majorité des travailleurs dans tous les pays fortement industrialisés, et elles commençaient à remplacer les relations contractuelles traditionnelles entre employeurs et travailleurs dans les pays où l'industrialisation était relativement récente, et même dans ceux qui étaient au tout début de leur industrialisation. Par ailleurs, dans de nombreux pays se manifestait de plus en plus la tendance à négocier des conventions collectives à l'échelon sectoriel.

Un système basé sur la volonté des parties

A cette époque, les gouvernements des pays industriels concevaient leur rôle dans la négociation collective comme important mais subsidiaire, centré sur le maintien de la paix et de la stabilité du travail en facilitant le fonctionnement du système de relations professionnelles et en protégeant les employés dans l'exercice de leur droit d'association et de négociation collective, et centré aussi sur l'application des accords collectifs. La responsabilité principale du bon fonctionnement de la négociation collective revenait aux parties.

Le système de négociation collective était purement volontaire et son fonctionnement dépendait essentiellement de la bonne foi des parties. Les obligations qui s'ensuivaient étaient plus d'ordre moral que d'ordre strictement juridique³. En conséquence, aussi bien pour les organisations d'employeurs et de travailleurs que pour leurs membres, et sans que la loi ni les conventions elles-mêmes ne le stipulent expressément, le système des accords collectifs impliquait l'obligation de respecter leurs droits respectifs d'organisation et de négociation, droits qui constituaient la base même du système. Dans ces conditions, on ne jugeait pas opportun d'établir une législation spéciale pour garantir ces droits contre une possible infraction des parties au contrat de travail.

On doit néanmoins ajouter que le législateur a lui-même indirectement contribué à cette absence de législation spécifique, d'une part en concédant aux syndicats l'immunité en matière pénale, comme l'immunité civile en cas de conflits de travail, d'autre part en établissant des salaires minima dans les industries et les professions «non organisées» et dans l'agriculture.

Dans certains pays, à mesure que les syndicats se libéraient des entraves légales, ils furent reconnus de fait par les employeurs et leurs organisations, avec l'acceptation par les deux parties du principe de négociation collective. Cela démontrait que l'exercice du droit d'organisation et de négociation pouvait être effectivement protégé par les organisations elles-mêmes sans ingérence de la part du législateur.

La reconnaissance mutuelle des parties: les conventions de base

Cela fut le cas particulièrement au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, pays dans lesquels les organisations d'employeurs et de travailleurs, libérées depuis

longtemps de restrictions à caractère légal, furent capables de s'organiser sous forme de puissantes associations unifiées. Leur caractère représentatif ne fut jamais mis en doute, que ce soit quant au droit de conclure des conventions collectives ou quant à celui de participer à égalité à des organismes mixtes permanents dans l'optique de conclure des conventions collectives. Dans les pays scandinaves, les droits des organisations considérées comme représentatives se virent renforcés par les «conventions de base», accords de portée nationale conclus entre les centrales des travailleurs et des employeurs. Un des principaux objets de ces conventions consistait à établir une procédure uniforme pour la résolution des conflits, et à stipuler des règles permettant d'orienter les diverses organisations quand celles-ci procédaient à la négociation de conventions collectives.

La Suède vit la conclusion de plusieurs conventions de base, qui eurent leur origine dans le Compromis de décembre 1906, et qui culminèrent dans la Convention de base de 1938. En conformité avec de telles conventions, les organisations centrales déterminèrent les principes à suivre pour négocier collectivement, principes faisant partie des accords conclus dans les différentes branches de l'industrie. Ces principes comprenaient la reconnaissance mutuelle des organisations concernées lors des accords pour déterminer les salaires et autres conditions de travail au moyen d'une convention collective concertée sous les auspices des organisations centrales, et ces organisations centrales s'engageaient à ne pas mener d'action directe au cours des efforts entrepris pour arriver à une conciliation.

Au Danemark, la première convention de base conclue était présente dans l'accord de septembre 1899, qui établissait le principe suivant lequel les conventions collectives établies entre les deux organisations centrales intéressées devaient être respectées et appliquées par leurs filiales. Cet accord reconnaissait en outre d'autres privilèges et obligations en faveur des employeurs et employés. Et, dans les années qui suivirent l'approbation de la convention n° 98 de l'OIT, il était toujours l'instrument de base des relations entre employeurs et travailleurs au Danemark, où de telles relations se trouvaient communément réglementées par des conventions collectives.

En Norvège, pareillement, un accord fut établi en mars 1935 entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs, et cet accord fixait la procédure à suivre dans la négociation et la conclusion de conventions.

L'intervention du législateur

Dans d'autres pays, ce fut le législateur qui intervint pour garantir l'exercice du droit d'association et de négociation. Ainsi, la loi belge du 24 mai 1921 garantissait «la liberté d'association dans tous les domaines», et la loi suédoise du 11 septembre 1936 stipulait qu'«on ne pouvait entreprendre d'action contre le droit d'association»⁴. En France, selon la loi du 23 décembre 1946 relative aux conventions collectives, les conventions collectives devaient obligatoirement contenir des clauses sur la liberté syndicale et la liberté d'opinion des travailleurs, et sur les conditions d'embauche et de licenciement sans que ces dispositions portent atteinte à l'élection libre du syndicat par les travailleurs.

Dans de nombreux pays, les difficultés survenues à la suite de la seconde guerre mondiale rendirent impossible la publication de statistiques annuelles sur le nombre de travailleurs protégés par les conventions collectives. Ces données existaient cependant aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Suède: les travailleurs protégés par les conventions collectives étaient au nombre de 14 800 000 aux Etats-Unis en 1946, 12 500 000 au Royaume-Uni en 1945 et 1 063 000 en Suède en 1944. Ces quelques rares données sont très significatives quant au progrès de la négociation collective et des conventions collectives dans les pays concernés⁵.

Les années qui suivirent la seconde guerre mondiale

Après la seconde guerre mondiale, l'adoption par la Conférence internationale du Travail d'une série d'instruments internationaux permit sans aucun doute un meilleur développement de la négociation collective, les instruments principaux étant la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Ces instruments influèrent sur l'attitude de nombreux gouvernements vis-à-vis de la négociation collective dans les années qui suivirent la seconde guerre mondiale et, dans de nombreux pays, cette période permit de consolider le système de négociation collective, particulièrement en République fédérale d'Allemagne, au Japon et en Italie, pays dans lesquels des restrictions de nature diverse n'avaient pas permis son développement⁶.

Dans de nombreux cas, le développement de la négociation collective coïncida avec une

période d'essor économique et de croissance industrielle. Cependant les périodes fascistes étaient en contradiction avec l'idée que la politique de négociation collective était fonction du degré de développement économique d'un pays. Alors que plusieurs gouvernements européens évoluaient vers une plus grande tolérance ou encourageaient le développement de la négociation collective, les gouvernements fascistes en place entre 1920 et les années soixante-dix interdisirent la libre négociation. Au lieu de cela, ils obligèrent les employeurs comme les travailleurs à participer à des structures établies par l'Etat qui contrôlait toutes les décisions en matière de travail⁷.

Dans de nombreux autres pays, les années d'après-guerre furent elles aussi propices aux réformes législatives. En France, la loi de 1950 sur la négociation collective élimina certains des contrôles restrictifs imposés en 1946 sous la pression de difficultés économiques pendant la période de l'après-guerre⁸ en prétendant favoriser la conclusion d'accords collectifs. Aux Etats-Unis, la loi nationale sur les relations de travail subit des modifications importantes à partir de 1947.

Au milieu des années cinquante, la phase de reconstruction de l'après-guerre était pratiquement terminée au Japon et dans les pays d'Europe, et l'économie mondiale s'engagea dans une phase sans précédent de croissance de la production et du commerce jusqu'au milieu des années soixante.

Pendant cette période, la négociation collective dans les pays industrialisés se développa dans un contexte de prospérité économique et un esprit favorable aux autorités publiques, cela malgré des différences considérables quant au rôle des gouvernements dans les différents pays. La fin de cette décennie fut cependant marquée par de profondes convulsions sociales qui atteignirent leur paroxysme lors des événements de mai 1968. Ce moment historique entraîna un changement profond dans les concepts traditionnels du monde du travail, et permit en particulier de s'interroger sur le modèle tayloriste et de proposer aussi d'importantes modifications aux systèmes des relations collectives.

La négociation collective face aux défis sociaux et économiques: les années soixante-dix et quatre-vingt

A l'aube des années soixante-dix, la négociation collective est en expansion et elle est «pratiquée à tout moment et en toute circons-

tance»⁹, survivant à la dépression, à la récession et aux vicissitudes de l'inflation. On ne conteste pas son caractère législatif comme moyen complémentaire pour déterminer les conditions de travail, et les questions liées à sa structure et à sa diversification deviennent plus complexes. L'euphorie est toujours manifeste dans plusieurs études nord-américaines qui présentent même l'argument selon lequel la négociation collective est à l'origine de la paix sociale existante¹⁰.

Le cadre institutionnel

Durant cette décennie, l'évolution du cadre institutionnel de la négociation collective est certaine, puisque la majorité des pays industrialisés établit un système de règles et de procédures destinées à la rationaliser, que ce soit grâce à la législation (en Suède par exemple) ou bien au travers de négociations-cadres (au Danemark ou en Norvège). Malgré tout, au milieu des années soixante-dix, l'Allemagne et la Suisse n'offraient que peu de dispositions pour définir le cadre légal de la négociation collective.

Le cas du Royaume-Uni, particulier à cette époque, démontre toutefois la réticence observée entre la «légalisation» et la reconnaissance d'accords ayant force de loi. Les conventions collectives continuent d'être considérées comme de simples accords basés sur le respect réciproque et qui, à l'exception d'une très petite partie de la jurisprudence, n'impliquent pas d'obligations à caractère exécutoire pour les parties concluant des contrats dans ce contexte¹¹.

Parallèlement, d'autres pays voient surgir avec plus de force la nécessité de la participation logistique des gouvernements pour faciliter la négociation et la résolution pacifique des conflits. On se préoccupe aussi de plus en plus des problèmes relatifs à son application. Ainsi, au Canada, la loi prévoit d'inclure obligatoirement une procédure de réclamation dans tous les accords et, en Nouvelle-Zélande, il est établi que tous les conflits doivent être soumis à arbitrage. Dans une perspective volontariste, aux Pays-Bas, ce sont les conventions elles-mêmes qui prévoient la création de tribunaux bipartites de résolution des conflits.

En ce qui concerne les contenus, on peut observer dans les années soixante-dix l'apparition de conventions plus riches qui, en Europe, concernent trois sujets principaux: la sécurité de l'emploi, la protection du milieu de travail et les plans d'investissement de l'entreprise.

Le développement de la négociation dans les pays en développement

Durant cette décennie, la négociation collective se développe aussi dans d'autres continents. Ainsi, en Amérique latine, où elle n'était pratiquée qu'exceptionnellement jusque dans les années soixante, et même jusque dans les années soixante-dix¹² dans de nombreux pays, elle commença à se développer de manière très rapide¹³. Les causes d'une telle évolution sont liées aux transformations économiques (forte croissance économique), politiques¹⁴ et syndicales (augmentation du taux de syndicalisation et développement parallèle de la négociation collective). Cependant, amorçant un mouvement qui va se poursuivre dans les décennies suivantes, la négociation collective ne couvre presque jamais tous les secteurs ni tous les travailleurs, et les exclusions sont souvent nombreuses, basées sur l'impossibilité légale de négocier ou sur ses difficultés pour toucher des secteurs comme le secteur rural ou la petite entreprise. Une autre caractéristique majeure est l'interventionnisme de l'Etat.

En Asie, à cette époque, les accords deviennent fréquents, en particulier dans les industries traditionnelles et dans les plantations (bien que la négociation soit majoritairement conclue au niveau de l'entreprise), et ils procurent des avantages importants en particulier aux travailleurs d'Inde, d'Indonésie et de Malaisie. Si la majorité des pays du continent établit des législations détaillées en la matière (surtout celles relatives aux salaires), dans la pratique, de nombreux pays doivent faire face à des problèmes de reconnaissance syndicale, en particulier pendant les régimes de dictature, et à des problèmes de fractionnement. Au début des années soixante-dix, les problèmes liés à l'inflation et à la possible négociation avec les entreprises multinationales se convertissent en problèmes majeurs¹⁵, comme c'est le cas dans les autres régions.

Dans l'Afrique anglophone, la négociation, en général réglementée dans le détail, se développe au même rythme, même dans les pays ne disposant pas de syndicats de secteur. Les questions soulevées ont le plus souvent trait à la politique des salaires et à la représentativité syndicale¹⁶. Dans l'Afrique francophone¹⁷, la généralisation des négociations fut effective après l'adoption du Code d'Ulramar (1952). Après leur indépendance, la plupart des pays maintinrent les conventions qui existaient déjà, et en conclurent très peu de nouvelles¹⁸. A cela s'ajoutait l'existence d'un Etat intervention-

niste qui préférerait réglementer directement les conditions de travail.

L'inflation et les crises économiques des années soixante-dix

En dépit de l'optimisme généralisé caractéristique de la période d'après-guerre jusqu'au milieu des années soixante-dix, les premières manifestations de la crise économique commencent à «déstabiliser la paix sociale» en faisant surgir de nouvelles perspectives face aux nécessités de la négociation collective. Ainsi, dans plusieurs pays d'Europe occidentale surgissent des questions relatives aux mécanismes de résolution des conflits et à leur efficacité, ainsi que des questions sur l'articulation des différents niveaux de négociation. En Europe orientale, les problèmes sont centrés sur la coordination des clauses des conventions et des plans de l'Etat, et aux Etats-Unis ils concernent l'augmentation du nombre de refus de signer de nouvelles conventions collectives de la part des organisations de travailleurs. Dans tous les pays d'économie de marché, la négociation collective est fortement affectée par les processus d'inflation. L'influence de ce processus est visible dans la réduction de la durée de la convention ou bien dans le lien établi entre l'augmentation des salaires et le coût de la vie, ce qu'on appelle l'indexation des salaires¹⁹.

De plus, une question devient essentielle: les répercussions de la négociation collective sur l'inflation, c'est-à-dire l'importance de l'obtention de l'accord travailleurs-patronat sur la politique anti-inflationniste et son application, chose plus facile dans les structures centralisées²⁰.

L'intervention de l'Etat dans la négociation collective pour freiner l'effet de l'inflation affecte aussi plusieurs pays d'Amérique latine. En Uruguay, la loi 13720 créant la Commission des prix et salaires dispose d'un vaste champ pour le contrôle de la négociation et l'établissement d'une réglementation des salaires par acte administratif.

Les décennies des années soixante-dix et quatre-vingt sont marquées par la détérioration du marché et de son potentiel économique. Dans les pays industrialisés, à l'accélération des taux d'inflation s'ajoute la crise dans les types d'ajustement nécessaires, l'application non appropriée des politiques monétaires et fiscales et les crises du pétrole (en 1973 et 1979-80), facteurs qui provoquent dans le monde du travail une augmentation du chômage et des conflits individuels et collectifs.

La récession montre aux acteurs sociaux la nécessité de changements dans le système des relations professionnelles puisqu'elle affecte le rôle de ce système, sa force et, en définitive, son pouvoir de négociation. Dans ce contexte surgissent avec force les accords de base qui, comme on l'a vu plus haut, ont débuté dans les pays nordiques. Ces accords s'étendent à toutes les régions, aussi bien du fait de l'influence bénéfique des accords danois, norvégiens et suédois (en particulier dans les pays européens²¹) que du fait de la tendance à la centralisation observée dans les négociations à partir des années soixante-dix. Il importe de rappeler aussi l'importance des accords espagnol et italien, et leurs répercussions sociales.

En effet, une autre caractéristique commune de cette période est la centralisation en tant que moyen pour affronter la complexité d'une société moderne dans un contexte de crise, et en tant que résultat de la préoccupation des gouvernements d'éviter les effets de la multiplicité de négociations à des niveaux divers²², des effets pervers sur le plan économique. Ainsi, en 1979, une étude préparée par la Communauté européenne indiquait que l'importance des conventions nationales était réelle dans pratiquement tous les pays d'Europe à l'exception de l'Allemagne, du Luxembourg et du Royaume-Uni²³. La centralisation est effective aussi dans l'Afrique francophone (du fait de l'influence du Code d'Ulramar), en Sierra Leone, en Tanzanie, en Zambie, à Singapour du fait des nouvelles politiques de salaires et de revenus, et dans plusieurs pays d'Amérique latine comme par exemple l'Argentine.

En dépit de cette tendance, dans plusieurs pays comme le Canada, les Etats-Unis, le Japon et la majeure partie des pays d'Amérique latine et d'Asie, le niveau prédominant est toujours celui de l'entreprise.

Parallèlement, en se généralisant dans certains pays, la convention par branche d'industrie tend à compléter les conventions d'entreprise, particulièrement dans les pays où la négociation n'est pas délimitée par des accords centraux ou régie par des mesures allant dans le même sens de la part des pouvoirs publics. Dans ce contexte, au Royaume-Uni et en Allemagne, le secteur des arts graphiques et celui de la métallurgie sont assez représentatifs.

Le changement des contenus et des systèmes de relations professionnelles

En conséquence de la crise et du chômage, on observe des modifications dans le contenu

des accords dans de nombreux pays industrialisés, en particulier pour les salaires aux Etats-Unis²⁴ et pour le temps de travail en Europe²⁵. Pour la première fois dans ces pays industrialisés, la «flexibilité du marché du travail» fait son apparition en tant que proposition de certains milieux gouvernementaux et des organisations d'employeurs, en se basant sur l'exemple des Etats-Unis et du Japon. De ce fait ils obtiennent la création de plus d'emplois grâce à l'existence d'une flexibilité plus grande.

En outre, le concept d'organisation du temps de travail apparaît plus fréquemment, bien qu'on ne définisse souvent que les nouvelles modalités techniques des processus de production sans observer des objectifs essentiels liés à la conception même de l'organisation, comme l'augmentation de la productivité, l'intensification de la coopération dans l'entreprise et une satisfaction plus grande dans le travail.

En même temps que la crise économique, les avatars politiques du moment marquèrent de manière palpable l'évolution des relations de travail dans plusieurs pays. Ainsi, alors que certains pays européens avaient jeté les fondations solides d'une démocratie, souvent sur la base du dialogue et d'une législation moderne, d'autres voient l'apparition d'un nouveau système de relations professionnelles suite à de longues périodes de dictature ou de régimes corporatistes²⁶ (Espagne, Grèce, Portugal). Certains pays latino-américains démantelèrent des systèmes sociaux qui étaient la conséquence des régimes militaires des années soixante-dix (Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay). Ainsi, au Chili, le régime militaire avait étroitement réglementé les relations professionnelles, favorisant ainsi l'atomisation syndicale, en venant même à établir des sujets collectifs ad hoc et considérant comme des instruments collectifs les accords conclus entre deux ou plusieurs travailleurs et un employeur. De semblables opérations de démantèlement syndical se produisirent en 1973 en Uruguay, si bien qu'après cette date les seules conventions collectives existantes ont été en fait celles conclues avant 1973. En Asie, les régimes autoritaires provoquèrent des problèmes analogues en matière de reconnaissance et de pouvoir de négociation des organisations syndicales.

En Argentine, les effets pervers de la perte d'un fonctionnement institutionnel amenèrent non seulement la suspension brutale de la négociation (qui fut aussi le résultat d'une très forte inflation) mais aussi la continuation de nos jours de cinquante pour cent des conventions de secteur signées en 1975²⁷. De fait, la

pratique de la négociation collective n'a été de nouveau effective qu'à partir de 1988 (cinq ans après la rétablissement de la démocratie).

Dans certains pays asiatiques comme les Philippines ou la République de Corée, la dictature militaire affecta fortement le développement des relations professionnelles, particulièrement à travers l'implantation de politiques antisyndicales. Cependant, au milieu des années quatre-vingt, suite à l'influence du modèle japonais, on commença à parler d'un «modèle limité» de négociation collective. Si le développement de la négociation collective pouvait être observé essentiellement dans le privé, de nombreux pays promulguèrent dans les années soixante-dix une réglementation de la négociation collective dans le secteur public²⁸, cela bien que l'introduction de cette réglementation ait été marquée par des controverses sur la manière d'adapter les relations professionnelles à certains principes de base caractéristiques de ce service (restrictions budgétaires ou certains aspects des conditions de travail)²⁹.

On doit enfin signaler que dans les années quatre-vingt débutèrent les premières tentatives de négociation supranationale (les premiers efforts syndicaux dans ce domaine datent des années soixante-dix) dans un contexte d'intensification des processus d'intégration économique, mais que ces tentatives ne furent jamais couronnées de succès. Les années soixante-dix et quatre-vingt voient l'expansion de la négociation collective, cela même dans un contexte de difficultés économiques et politiques. La négociation collective arrive sans aucun doute à l'âge adulte et, dans la plupart des pays, elle devient un complément indispensable de la législation pour l'amélioration des conditions de travail. La liste de plus en plus longue des diverses clauses des conventions en est la meilleure illustration.

Par ailleurs, notre époque amène un changement d'attitude à l'égard de la négociation collective chez les interlocuteurs sociaux. Du côté patronal, elle cesse d'être une expérience traumatique et elle devient un élément de progrès économique et de gestion du personnel. Du côté syndical, la négociation collective permet au syndicat de prendre conscience de son propre rôle dans le système de relations professionnelles³⁰, et pas seulement en tant qu'acteur politique.

Bien que, dans l'ensemble, on observe plus de progrès que de reculs, même dans un contexte socio-économique défavorable, la négociation collective des années soixante-dix et quatre-vingt est toujours susceptible d'amé-

liorations, puisque, dans de nombreux pays, elle ne touche pas une partie importante de la population économiquement active, y compris celle qui est salariée. De plus, elle est toujours considérée avec une certaine méfiance dans plusieurs pays non industrialisés, et de ce fait elle est fréquemment la première victime des politiques économiques, particulièrement de la part des Etats autoritaires (ce qui montre que la démocratie est une condition préalable au développement de la négociation collective).

L'évolution de la négociation collective pendant la dernière décennie

La dernière décennie a vu de profonds changements dans le monde du travail, avec des répercussions importantes pour la négociation collective. Dans la plupart des pays et à des degrés divers, le nombre de syndiqués a chuté, ce qui a eu pour conséquence de réduire l'influence de la négociation collective. Parallèlement, on a pu observer une tendance à la décentralisation des négociations.

Malgré cela, quelques éléments d'espoir subsistent dans ce contexte général. Ainsi, l'effondrement du système économique communiste peut être considéré comme un moment clé pour l'indépendance du mouvement syndical, et donc pour l'autonomie de la négociation collective dans de nombreuses économies en transition. En même temps, l'avènement et la restauration de la démocratie dans de nombreux autres pays non industrialisés a provoqué des effets similaires.

Toutes ces mutations complexes ont contribué à transformer la négociation collective, mais le facteur le plus important a été une mondialisation croissante, sans doute grâce au développement révolutionnaire des technologies de la communication et de l'information et grâce aux changements du cadre législatif qui ont favorisé la libre circulation du capital. La mondialisation économique a réduit de manière significative la marche de manœuvre des gouvernements, permettant en même temps une meilleure autonomie des entreprises. Pareillement, la mobilité croissante du capital a favorisé la concurrence entre les pays pour améliorer le niveau de l'emploi et stimuler l'investissement, avec un impact quelque peu négatif pour la négociation collective et ses acteurs.

A la lumière de ces développements, les entreprises se sont converties en enclaves d'importance croissante pour la prise de décisions sur les ressources humaines et les rela-

tions professionnelles dans de nombreux pays, ce qui suppose un nouveau défi pour l'obtention du progrès économique et social. Tandis que la mondialisation et les rouages du marché font des entreprises le moteur principal de création d'emplois et de richesse, ils les exposent aussi à une concurrence plus grande. Elle érode les marchés protégés dans lesquels les entreprises avaient l'habitude de fonctionner et fait de la flexibilité au niveau de l'entreprise une condition d'adaptation à l'évolution rapide des marchés des produits. Les entreprises ont réagi en transformant le mode d'organisation du travail et de la production, d'où la nécessité d'une adaptation des structures des relations professionnelles³¹. Une forme spécifique d'adaptation a été la décentralisation de la négociation collective et plus généralement celle des relations professionnelles.

De même, dans la majeure partie du monde, la main-d'œuvre se diversifie et la taille moyenne de l'entreprise est réduite suite aux restructurations. Ce phénomène a entraîné une pression plus grande pour la négociation collective traditionnelle, et il amène une érosion de la base des organisations syndicales. Tous ces changements ont contribué à transformer l'équilibre entre le pouvoir de la direction et celui des travailleurs. On constate ainsi de manière générale l'affaiblissement du pouvoir des syndicats parallèlement à la consolidation ou l'accroissement de celui de la direction des entreprises.

Cependant, si la recherche de la flexibilité dans le contexte d'une économie mondialisée paraît être un phénomène général émanant des pressions internationales, la manière dont chaque pays répond à ces pressions au travers de ses différentes institutions dépend du contexte de chaque pays.

La décentralisation de la négociation collective dans les pays industrialisés

Dans les années quatre-vingt-dix, la tendance à la décentralisation de la négociation collective est plus clairement visible, cela bien que ce degré de décentralisation soit différent selon les pays. Ainsi, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, la négociation collective au niveau de l'entreprise a été une caractéristique spécifique des systèmes de relations professionnelles, et celle-ci s'est renforcée durant la dernière décennie avec la disparition progressive des modèles de négociation aux Etats-Unis³², et à travers l'application de quelques

politiques (par exemple les privatisations) et de quelques nouveaux modèles de gestion au Royaume-Uni. En Nouvelle-Zélande, le changement a été plus radical, particulièrement à travers la promulgation de la loi sur l'emploi, qui promeut l'utilisation de contrats individuels et réduit le pouvoir de la négociation collective.

Les pays européens n'ont pas fait exception dans ce processus, et des pays comme la France et l'Italie, entre autres, ont également expérimenté cette tendance à la décentralisation. En Suède, où la négociation économique centralisée était de règle, on observe l'affaiblissement des bases de la négociation nationale. Ainsi, si la négociation nationale existe toujours pour un certain nombre de questions, les accords de secteur acquièrent une importance majeure pour déterminer le niveau des salaires et pour traiter des problèmes généraux d'entreprises plus grandes.

On voit aussi des signes effectifs de décentralisation en Allemagne, pays où la négociation de branche offre plus de possibilités que la négociation d'entreprise au travers de comités d'entreprise pour des questions telles que la formation, les nouvelles technologies, l'organisation du travail et la création d'emplois, questions dont l'importance est croissante³³. Bien que les structures traditionnelles de négociation maintiennent généralement la neutralité de l'entreprise au niveau de la négociation, des comités d'entreprises sont à chaque fois créés pour promouvoir le dialogue et la coopération au niveau de l'industrie et pour mettre en pratique les politiques de ressources humaines. L'objectif de ces conseils, dans la majorité des cas, est de restructurer les méthodes de travail suite aux changements technologiques et aux impératifs de la concurrence, et également de maintenir les emplois. De la même manière, le rapport de 1997 du gouvernement français sur la négociation collective révélait que le nombre d'accords conclus au niveau de l'entreprise s'était accru de 27 pour cent par rapport au chiffre donné précédemment³⁴.

Au Japon, l'offensive de printemps ou *Shunto*³⁵ permet de contrer la faiblesse de la négociation d'entreprise à travers la coordination de stratégies intersyndicales de négociation sectorielle et nationale. Toutefois la dégradation récente de la situation économique et l'intensification de la concurrence font fortement pression sur le *Shunto* en contrariant sa fonction de coordination³⁶.

On doit cependant signaler que la négociation collective au niveau de l'entreprise est

encore limitée dans la majorité des pays d'Europe occidentale. De fait, les accords de secteur ont une meilleure couverture que les accords d'entreprise³⁷. En règle générale, il n'existe pas de démantèlement des relations professionnelles au niveau central dans les pays européens ayant une tradition de participation des acteurs sociaux. Dans ce sens, il est intéressant d'indiquer que le développement de la négociation collective d'entreprise en France (mentionné plus haut) est principalement dû à l'impact de l'accord national sur le temps de travail conclu en 1995, qui invite les acteurs sociaux à négocier la réorganisation et la réduction des horaires de travail au niveau de l'entreprise³⁸.

Il ne fait pas de doute qu'il existait un affaiblissement de la négociation de branche, comme le démontrent les récents échecs des consultations ou des négociations centrales ou bien la pauvreté de leur contenu, cela bien qu'elles continuent de jouer un rôle significatif. De plus, pratiquement tous les pays d'Europe continentale ont fait des tentatives ces dernières années – tentatives qui sont généralement le fait des gouvernements et parfois aussi des organisations de travailleurs et d'employeurs – pour conclure tout type de «pacte social» résolvant les questions à caractère social. Par exemple, la viabilité du tripartisme autrichien a été clairement démontrée avec l'adoption de la Déclaration des principes d'association sociale (bipartite) en 1992 et du Pacte de stabilité (tripartite) en 1993. Dans les Pays-Bas, qui vécurent une période marquée par de sérieuses difficultés sociales et économiques à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, un fait historique fut la signature d'un accord tripartite (l'accord Wassenaar) par lequel les employeurs et les travailleurs établirent un lien entre le niveau de vie (par exemple, le niveau des avantages sociaux et des salaires, incluant la sécurité sociale) et la création d'emplois. L'Irlande a vu le retour de la négociation centrale tripartite à compter de 1988, ce qui a démontré les bienfaits de cette négociation pour le développement économique du pays, comme on le voit dans le faible taux d'inflation et les faibles taux d'intérêt, dans la diminution de la relation dette/PNB et du chômage, et dans la forte croissance économique. Nous ne pouvons oublier que la négociation et la consultation au niveau central continuent de jouer un rôle fondamental dans des pays comme le Danemark et la Norvège, dans lesquels la négociation de branche est toujours étroitement coordonnée par les organisations au niveau central³⁹.

Le développement de la négociation collective et ses difficultés dans les pays en développement ou en transition

Les changements les plus importants dans les systèmes de relations professionnelles eurent lieu dans les pays d'Europe centrale et orientale, en conséquence des grandes transformations politiques et économiques. Plusieurs pays en transition ont déjà introduit une nouvelle législation en suivant le modèle de l'Europe occidentale, qui permet la négociation à différents niveaux: entreprise, secteur ou profession. Bien que le mouvement soit plus faible qu'en Europe occidentale, la négociation collective au niveau de l'entreprise gagne en importance dans ces pays. Ainsi, en Pologne, en Hongrie et dans la République tchèque par exemple, le nombre d'accords collectifs au niveau de l'entreprise a augmenté de manière significative depuis le début des années quatre-vingt-dix. La négociation à ce niveau est relativement bien établie dans les entreprises d'Etat, et elle est établie en moindres proportions dans les grandes entreprises privées. Elle est au contraire peu fréquente dans les petites et moyennes entreprises⁴⁰. La négociation collective n'est pas suffisamment développée au niveau de l'industrie. Dans la République tchèque par exemple, la négociation collective à ce niveau ne réglemente que les conditions sociales et les conditions de travail minimales, et le nombre d'accords conclus est à la baisse, en conséquence de la faible participation et du manque d'organisation des employeurs⁴¹.

En Amérique latine où, par tradition, l'Etat interventionniste est toujours présent, le rôle de la négociation collective est limité en ce qui concerne la réglementation des conditions de travail. S'il est certain que la négociation au niveau de l'entreprise croît en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique, la réglementation des conditions de travail s'effectue principalement par le biais des lois sur le travail. Ces pays n'ont en général pas développé une législation sur la négociation d'entreprise.

En Argentine, au Brésil et en Uruguay, et dans une moindre mesure au Mexique, le type de négociation qui prédomine est la négociation à l'échelon sectoriel, et les conventions qui en découlent ont en général une couverture assez complète. Dans les autres pays de la région, la négociation de secteur est marginale, et la négociation décentralisée a lieu principalement dans les grandes entreprises. Un autre problème général est que les accords ne cou-

vrent que le secteur structuré de l'économie et qu'ils sont centralisés autour de zones économiques déterminées. «On est donc en présence d'un modèle de régulation sociale dichotomique où dominent le législatif, d'une part, et la relation individuelle employé-employeur, d'autre part⁴².»

Si, en Asie, la négociation collective présente toujours une grande diversité nationale basée sur les différences culturelles et les différents niveaux de développement économique des pays de la région, il existe des traits communs à tous ces pays, comme une négociation moins développée et la prédominance de la négociation décentralisée d'entreprise. Les facteurs de ce faible développement sont variés: le fractionnement syndical (pays du Sud-Est asiatique), les restrictions affectant la liberté syndicale dans plusieurs pays (l'Indonésie et la République de Corée jusqu'à une époque récente), ou encore les difficultés dérivées du processus de transition vers une économie de marché (Chine et Vietnam). Toutefois, il est également certain que, dans plusieurs pays tels que la République de Corée ou l'Indonésie, où les régimes autoritaires ont été peu à peu remplacés par des gouvernements démocratiques, on a pu observer parallèlement pendant la dernière décennie une démocratisation plus grande des institutions, et particulièrement la reconnaissance d'une plus grande liberté syndicale et d'une plus grande liberté de négociation collective⁴³. La négociation d'entreprise est toujours prédominante dans la région.

De manière générale on peut considérer qu'il existe dans cette région une certaine tendance à la négociation au niveau supérieur. Par exemple, le mouvement syndical coréen est actuellement en train d'entreprendre des négociations sectorielles dans le secteur hospitalier et dans la métallurgie. Parallèlement, les acteurs sociaux de ce pays sont en train de mettre sur pied des structures tripartites nationales dans le but d'affronter la crise financière.

En Afrique, la prédominance des secteurs informel et agricole limite l'impact potentiel des négociations tripartites et bipartites. A l'égal des autres régions, durant la dernière décennie, les relations professionnelles sur ce continent ont été sérieusement affectées par les effets des programmes d'ajustement structurel qui ont conduit à réduire les effectifs du secteur public, alors que c'était ce secteur qui disposait de syndicats plus présents et d'une négociation collective plus développée. La privatisation du secteur public eut également des effets négatifs sur les bases déjà peu solides de la négociation

collective dans ces pays. Hors de ce secteur, des conventions collectives existent dans quelques grandes entreprises. Quant à la négociation de secteur, elle n'est présente que dans quelques sociétés et elle n'est pas régulièrement renouvelée.

Le développement récent du dialogue social tripartite

Durant la dernière décennie, le dialogue social tripartite est sans aucun doute celui des processus de négociation qui jouit du plus grand dynamisme hors de l'Europe. Cela découle d'un concours de circonstances: la transition entre des régimes autoritaires et des gouvernements démocratiques (plusieurs pays d'Amérique latine et l'Afrique du Sud); le passage d'économies planifiées à une économie de marché (Europe centrale et orientale); ou encore la crise économique (pays d'Asie orientale et Mexique).

En Amérique latine, le récent développement du tripartisme eut une influence positive sur la période de transition vers la démocratie. L'Accord «Chili, une opportunité historique», signé par les acteurs sociaux en avril 1990, est sans aucun doute un bon exemple de cette influence permettant de garantir du point de vue social la transition entre un régime autocrate et le pluralisme politique (les années 1990 à 1995 ne virent pratiquement pas de conflits collectifs ni de grèves). Dans cette région, le tripartisme fut un instrument essentiel pour déterminer de nouvelles conditions économiques lors d'une période où la cohésion sociale s'était vue compromise par les politiques d'ajustement structurel⁴⁴. Dans la même ligne, au Mexique, les différents accords tripartites de la dernière décennie contribuèrent de manière significative à la stabilité sociale d'un pays sévèrement secoué par la crise économique. Signée en octobre 1995, l'Alliance pour la réforme économique mit sur pied une série de mesures à caractère tripartite pour maintenir le pouvoir d'achat des travailleurs grâce à l'augmentation du salaire minimum et l'existence d'allocations de chômage, et en soutenant aussi les entreprises grâce à des avantages fiscaux. Dans plusieurs pays de la région, le tripartisme rendit possible la discussion sur la réforme législative (dans la République dominicaine par exemple).

En Asie, du fait de la faiblesse du mouvement syndical, le tripartisme au niveau national fut plutôt faible ou simplement formel, sauf dans quelques pays comme Singapour. La

récente crise économique favorisa toutefois l'apparition d'opportunités pour renforcer le dialogue national tripartite dans certains pays. Ainsi, dans la République de Corée, l'Accord social tripartite (février 1998) allégea les restrictions de gel de l'emploi dans le but de favoriser la restructuration économique, tout en améliorant en même temps la protection sociale par le développement de la sécurité sociale. Aux Philippines, l'accord social sur l'Alliance industrielle et la stabilité (février 1998) établit pour les acteurs sociaux six mois de restrictions en matière de licenciements et de conflits de travail. A Singapour, le forum tripartite sur les licenciements (février 1998) établit: 1) le développement d'un réseau d'information sur les offres d'emploi pouvant intéresser les travailleurs soumis à une procédure de licenciement; 2) en cas de licenciement, l'exploration d'alternatives en matière de réemploi, d'ajustement du temps de travail et des salaires, et de possibilités de formation; 3) un conseil sur les possibilités de formation. En général le dialogue paraît avoir favorisé la flexibilité du marché du travail tout en accordant une considération égale à la nécessité d'une protection des travailleurs et d'une stabilité sociale.

Le cas de l'Afrique est moins positif en ce qui concerne le dialogue social tripartite. Si les difficultés posées par les ajustements économiques ont entraîné de nouvelles opportunités pour développer des accords tripartites au niveau national, cela a rarement été le cas dans la région. Les ressources limitées, la faiblesse des syndicats, une économie rurale prédominante, un secteur formel réduit et l'instabilité politique, toutes caractéristiques prédominantes dans ces pays, n'ont pas favorisé un tripartisme effectif. Il existe cependant des cas plus positifs comme l'Afrique du Sud et l'île Maurice, dans lesquels on peut observer le dynamisme du tripartisme et de la négociation collective. Ces institutions ont par exemple servi de base à la reconstruction de l'Afrique du Sud. Quant à la transition vers la démocratie, celle-ci a été appuyée par la forte présence du mouvement syndical, qui s'est manifestée par la création en 1994 d'un organisme tripartite dénommé Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC). De plus cette institution donna naissance à la loi de 1995 sur les relations professionnelles, qui «incite à une généralisation de la négociation de branche au sein de 'bargaining councils' dans lesquels les partenaires sociaux doivent définir dans un premier temps la couverture des accords sectoriels futurs»⁴⁵.

Le contenu de la négociation collective: l'importance de la flexibilité et de l'emploi

Etant donné l'accroissement du chômage dans la plupart des pays, et le fait que la flexibilité du marché du travail est devenue une condition essentielle pour la compétitivité de l'entreprise comme celle du pays, ce sont précisément ces deux thèmes, flexibilité et emploi, qui ont été prédominants à la table de négociation pendant la dernière décennie.

Aux Etats-Unis par exemple, le contenu de la négociation a été de plus en plus centré sur les conditions nécessaires à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise et à la conservation des postes de travail. A l'origine, ces concessions allaient de pair avec des mesures telles que la faible augmentation des salaires, la flexibilité des postes de travail, et des accords pour la réduction des coûts de santé en échange de la garantie d'emploi et de formation et/ou d'aide au réemploi en cas de licenciement. Le même phénomène existe dans la plupart des pays d'Europe occidentale, dans lesquels le taux élevé de chômage a été la préoccupation majeure des acteurs sociaux durant ces dernières années. De ce fait, dans ces pays, le principal centre d'intérêt a été la négociation sur le temps de travail, y compris sa réduction et sa réorganisation, l'emploi partagé et les accords de préretraite, ainsi que d'autres mesures relatives au maintien de l'emploi. En France par exemple, le temps de travail fut le sujet essentiel de la négociation au niveau de l'entreprise. Des 6 100 accords en vigueur en 1997, 2 500 (soit 80 pour cent) comportaient des clauses qui portaient à la fois sur le temps de travail et l'emploi⁴⁶. En Belgique, plusieurs entreprises ont récemment négocié des accords combinant le temps de travail et les clauses de flexibilité, renforçant ainsi la tendance à la flexibilité du travail comme moyen de création d'emplois⁴⁷. Mais la négociation du temps de travail n'est pas systématique pour garantir l'emploi. En Suède, dans l'ensemble des négociations collectives de 1998, les acteurs considérèrent le temps de travail plus comme un sujet lié à la sécurité et la santé au travail et à la qualité de la vie que comme un moyen de créer des emplois⁴⁸.

La question des salaires continue évidemment d'être le sujet principal de l'ordre du jour des négociations au niveau européen, même quand les acteurs considèrent cette question selon la perspective du maintien de l'emploi par la faible augmentation des salaires ou même de la réduction du temps de travail avec

réduction correspondante du salaire. Ces clauses sont complétées par des mesures permettant de favoriser l'accès à l'emploi, comme l'embauche à un taux de salaire réduit ou l'augmentation du nombre maximal d'apprentis⁴⁹. En relation avec l'emploi et la flexibilité, une question majeure est le développement des compétences professionnelles. En Suède par exemple, elle fut une composante de la majorité des accords de 1998, puisque les acteurs de la négociation étaient conscients de l'importance essentielle de la formation continue pour maintenir les qualifications professionnelles des travailleurs et améliorer leurs compétences en vue d'emplois futurs.

Dans plusieurs pays asiatiques (Japon, République de Corée et Thaïlande, entre autres), en conséquence de la crise économique et de la suppression des postes de travail qui s'ensuivit, ce fut précisément l'emploi qui fut au centre des négociations d'entreprise, alors que le salaire, qui était la question dominante avant la crise, était devenue une question subsidiaire. Dans certains cas (au Japon et dans la République de Corée), les plans sociaux négociés au niveau de l'entreprise furent proposés en tant que solution alternative aux problèmes d'emploi, en incluant formation, congés non payés et préretraite.

En Amérique latine, les sujets traditionnels tels que les salaires, les congés, la sécurité et l'hygiène sont toujours inscrits à l'ordre du jour des négociations. Dans certains cas, les nouveaux accords ne font que reproduire les accords antérieurs, ce qui révèle le faible pouvoir des organismes de négociation dans la région. Dans ce contexte, il est important de signaler que les plus grandes multinationales du continent ont été capables de gérer des négociations collectives stables, et que, dans le secteur de l'automobile au Brésil et en Argentine, des sociétés comme Ford, Toyota ou GM ont conclu des accords combinant flexibilité du temps de travail et organisation du travail pour une augmentation de la productivité en échange de la conservation d'emplois⁵⁰.

Depuis son origine il y a plus d'un siècle, la négociation collective n'a cessé de se développer pour constituer aujourd'hui le principal instrument de détermination des conditions de travail et de la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise. Le contexte social, économique et politique dans lequel se développe la négociation collective a évolué et il présente de nouveaux défis.

Plusieurs faits ont constitué des moments clés dans l'histoire de la négociation collective:

l'adoption en 1949 de la convention (n° 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective; la diffusion du modèle tayloriste de production dans les pays industrialisés pendant la période qui suivit la seconde guerre mondiale; les violentes manifestations de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix ainsi que les taux élevés d'absentéisme au travail, qui reflétaient le mécontentement des travailleurs à l'égard du modèle de production en vigueur; et enfin la mondialisation croissante de l'économie dans les années quatre-vingt-dix. La négociation collective a démontré sa pleine actualité, ainsi qu'une très grande capacité d'adaptation aux changements affectant le milieu dans lequel elle s'est développée.

Ces dernières années, la négociation collective a été confrontée aux défis dérivés de la diminution du nombre de travailleurs syndiqués, l'individualisation croissante des relations professionnelles et la difficile recherche d'une compétitivité et d'une flexibilité plus grandes dans un contexte de mondialisation économique. Ces changements affectaient aussi bien les niveaux de négociation que les thèmes couverts. Cette capacité d'adaptation a converti la négociation collective en un instrument de plus en plus utile pour l'introduction de changements dans l'entreprise et l'organisation du travail.

Ainsi, à l'heure actuelle, en plus de son rôle traditionnel de mécanisme régulateur des relations de travail, la négociation collective a une influence de plus en plus grande sur l'amélioration de la compétitivité et de la productivité dans l'entreprise. Puisque les mesures permettant d'améliorer la compétitivité requièrent souvent, au moins à court terme, des sacrifices de la part des travailleurs, le succès des changements dépend en grande partie de l'acceptation volontaire de ces mesures. Ainsi, la négociation collective donne une légitimité aux mesures prises, puisque les représentants des travailleurs participent de manière autonome à la prise de décisions. Dans ce sens, la négociation collective offre un avantage certain en comparaison d'autres méthodes utilisées pour l'introduction de changements, comme la modification du contrat de travail ou les décisions unilatérales prises par l'employeur. Si on la compare au fait de modifier la législation, la négociation collective présente l'avantage d'être plus flexible, en donnant aux parties concernées la possibilité de choisir la nature de ces changements, et de décider de leur rythme et de la manière de les introduire.

De nos jours, le rôle de la négociation collective est donc très différent de celui qu'il était au début du siècle, et il faut espérer que le prochain millénaire verra son influence augmenter.

Notes

¹ BIT: *Négociation collective dans les pays industrialisés à économie de marché*, Genève, 1974, ITS: *études et documents*, n° 80.

² Au Royaume-Uni, le Parlement adopta le Trade Union Act en 1871 et la Conspiracy and Protection of Property Act en 1875 puis, texte encore plus important, le Trade Disputes Act en 1906. Ces textes conféraient l'immunité aux membres syndiqués et au personnel des syndicats en interdisant leur persécution. En France, la loi de 1884 permit la liberté d'association. Le Reichstag de l'Allemagne impériale mit fin en 1890 à la loi répressive antisocialiste.

³ BIT: *Relations industrielles: application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, conventions collectives, conciliation et arbitrage, collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles*, Rapport VIII (1), Conférence internationale du Travail, 31^e session, San Francisco, 1948.

⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁵ *Monthly Labour Review*, Department of Labour, Bureau of Labour Statistics, USA, vol. 64, n° 5, mai 1947, p. 765, mentionné dans le Rapport VIII (1) de la 31^e session de la Conférence internationale du Travail, San Francisco, 1948.

⁶ La République fédérale d'Allemagne autorisa la liberté d'association dans sa loi fondamentale de 1949 et réintroduisit la négociation collective lors de l'approbation des lois de 1949 et 1952. La Constitution japonaise de 1946 garantit aux travailleurs le droit de s'organiser, d'agir et de négocier collectivement et l'inscrivit comme droit de l'homme fondamental et inviolable.

⁷ Adams, J. R.: «Regulating unions and collective bargaining: a global, historical analysis of determinants and consequences», *Comparative Labour Law Journal*, vol. 14, n° 3, printemps 1993, p. 279.

⁸ Loi 50-205 sur les accords collectifs et les procédures de résolution des conflits travail, 1950.

⁹ Voir Córdova, E.: «Résumé des présentations des situations nationales», *Tendances et problèmes récents en matière de négociation collective dans les pays industrialisés*, Colloque de Vienne, novembre 1977, Série Relations professionnelles, n° 56, Genève, BIT.

¹⁰ Voir Bronstein, A.: «Trade unions, critics and collective bargaining», *Labour Law Journal*, Chicago, vol. 27, n° 10, octobre 1976, pp. 614-622. L'article indique que 99 pour cent des conventions en vigueur en 1975 ont été souscrites sans conflit et que ces conventions couvrent 20 millions de travailleurs aux États-Unis.

¹¹ La loi Carr ratifie ce fait à cette époque.

¹² Bronstein, A.: *La negociación colectiva en las relaciones de trabajo en América Latina*, Genève, BIT, 1985.

¹³ Cela est particulièrement perceptible en Amérique latine, surtout au Honduras et au Panama, mais aussi en Equateur et au Pérou (Bronstein, *op. cit.*, p. 84).

¹⁴ Un facteur qui a des variantes puisque, si les années soixante-dix voient la consolidation de certaines démocraties, elles voient aussi des pays régis par des dictatures militaires, particulièrement au Chili, en Argentine et en Uruguay.

¹⁵ Pour plus d'information, voir *Industrial relations in Asia*, Labour-Management Relations Series, n° 52, Genève, BIT.

¹⁶ Pour plus d'information, voir *Industrial relations and personnel management in English-speaking Africa*, Labour-Management Relations Series, n° 40, Genève, BIT.

¹⁷ Telle qu'elle a été reconnue dans la loi de 1937.

¹⁸ Dans un contexte toutefois en évolution, essentiellement sur la base d'une nouvelle législation.

¹⁹ Une technique utilisée en Australie, au Canada, aux Etats-Unis, au Danemark, en Norvège et en Suisse.

²⁰ Comme les exemples de l'Autriche et des Pays-Bas, pays dans lesquels existe une forte centralisation et qui ont vu parallèlement le succès des politiques de salaires déterminées de manière tripartite.

²¹ C'est le cas des conventions de programmation sociale en Belgique, de la convention générale sur la formation professionnelle et la sécurité de l'emploi en France, et des conventions sociales de 1972 en Hollande.

²² Les opinions sur la centralisation divergent. Ainsi, alors qu'en Italie et en Suède elles sont la conséquence des pressions exercées par les organisations d'employeurs, en France et en Allemagne elles sont rejetées par ces organisations, qui craignent un pouvoir accru des syndicats. A cet égard, voir Sisson, K.: *Management of collective bargaining: an international comparison*, Warwick Studies in Industrial Relations, New York, 1987.

²³ Commission des Communautés européennes: «Problèmes et perspectives de la négociation collective dans les pays Membres de la Communauté», *Collection Etudes*, Série Politique sociale, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1980.

²⁴ Des accords dits de concession, par exemple l'accord sur la baisse des salaires entre la United Automobile Workers (UAW), Ford et GM en 1982, ou encore l'accord sur la réduction des salaires et les congés dans l'industrie métallurgique la même année, accord dans lequel, en échange d'une réduction des salaires, les travailleurs reçoivent des garanties en matière de sécurité de l'emploi ou de salaires.

²⁵ Les syndicats revendiquent cette réduction comme moyen efficace de lutte contre le chômage (bien qu'en réalité il s'agisse d'opérations classiques de réduction, très éloignées des propositions de redistribution du travail). A ce sujet, voir Pankert, A.: «Evolution récente des relations professionnelles dans les pays industrialisés à économie de marché: quelques points de repère», *Revue internationale du Travail*, vol. 124, n° 5, septembre-octobre 1985, pp. 577-592.

²⁶ En Amérique latine, on peut ajouter le Brésil à ce groupe puisque, jusqu'en 1967, il n'introduisit pas l'accord collectif, en opposition avec le principe corporatiste de négociation par groupes professionnels.

²⁷ La loi argentine prévoit le principe de continuation d'activité.

²⁸ En Belgique (1974), au Canada (1967), aux Etats-Unis (1969), en Finlande (1970), en Italie (1970), en Norvège (1970) et en Suède (1965), entre autres.

²⁹ Ces discussions sont regroupées dans les travaux préparatoires de la Conférence avec des perspectives sur la conclusion de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique. Voir *Liberté syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique*, Rapport VII (1), Conférence internationale du Travail, 63^e session, BIT, 1977.

³⁰ Une caractéristique déjà présente dans plusieurs pays industrialisés.

³¹ *Le travail dans le monde*, Genève, BIT, 1997, p. 88.

³² Aux Etats-Unis, les syndicats de plusieurs secteurs comme la métallurgie tentent d'obtenir d'un employeur des conventions collectives favorables en établissant un modèle utilisé ensuite par d'autres syndicats pour faire pression sur d'autres employeurs.

³³ Locke, R.; Kochan, T.; et Piore, M.: «Repenser l'étude comparée des relations professionnelles: les enseignements d'une recherche internationale», *Revue internationale du Travail*, vol. 134, n° 2, 1995, pp. 153-177.

³⁴ *European Industrial Relations Review*, Londres, vol. 296, septembre 1998, p. 27.

³⁵ A la fin des années cinquante, sous l'impulsion d'organisations syndicales, il se créa au Japon une négociation collective «quasi industrielle» face aux structures prédominantes de négociation, avec l'établissement de tables de négociation simultanées dans tout le pays et tous les secteurs, et la présentation de réclamations communes. Cette table annuelle a lieu au printemps, d'où son nom.

³⁶ Sur les récents changements ayant affecté le système japonais de relations professionnelles, voir Sako, M. et Sato, H. (directeurs de publication): *Japanese labour and management in transition: Diversity, flexibility and participation*, Routledge, Londres et New York, 1997.

³⁷ En 1995, les accords d'entreprise ne couvraient que 6 pour cent du secteur privé au Pays-Bas (75 pour cent pour les accords concernant un secteur professionnel), 14 pour cent en Espagne (70 pour cent pour les accords concernant un secteur professionnel) et 25 pour cent en France (80 pour cent pour les accords concernant un secteur professionnel). A ce sujet, voir BIT: *Le travail dans le monde*, Genève, 1997, p. 128.

³⁸ *European Industrial Relations Review*, op. cit., p. 27.

³⁹ Voir *Negotiating flexibility: The role of collective bargaining in labour market flexibility*, Genève, BIT, parution prochaine.

⁴⁰ Sur les changements récents en matière de négociation collective dans ces pays, voir Casale, G.: *Collective bargaining and the law in Central and Eastern Europe: Some comparative issues*, Budapest, BIT, 1997, Rapport n° 20, et également dans *Rapport sur l'emploi dans le monde*, Genève, OIT, 1997.

⁴¹ *European Industrial Relations Review*, op. cit., p. 21.

⁴² *Le travail dans le monde*, op. cit., p. 169.

⁴³ Sur les changements récents dans les relations professionnelles en Corée, voir Chang-Hee Lee: «New unionism and the transformation of the Korean industrial relations system», *Economic and Industrial Democracy*, vol. 19, pp. 347-373.

⁴⁴ Voir Bronstein, A.: «Evolution sociale et les relations professionnelles en Amérique latine: bilan et perspectives», *Revue internationale du Travail*, vol. 134, n° 2, 1995, pp. 179-203.

⁴⁵ *Le travail dans le monde*, op. cit., p. 182.

⁴⁶ *European Industrial Relations Review*, op. cit., p. 27.

⁴⁷ *European Industrial Relations Review*, vol. 288, janvier 1988, p. 23.

⁴⁸ *European Industrial Relations Review*, vol. 293, juin 1998, p. 30.

⁴⁹ *Le travail dans le monde*, op. cit., p. 131.

⁵⁰ *Le travail dans le monde*, op. cit., p. 169.

La convention n° 98 de l'OIT: un instrument toujours d'actualité cinquante ans après son adoption

Bernard Gernigon

Chef du Service de la liberté syndicale
BIT

En 1948, il y a donc maintenant quelque cinquante ans, la Conférence internationale du Travail adoptait à San Francisco la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Puis, l'année suivante, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective était approuvée par la Conférence.

Ces deux conventions, premières normes d'importance majeure en matière de liberté syndicale, visent avant tout à promouvoir le libre exercice des droits syndicaux en préservant l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs. Le maître mot de la philosophie de l'OIT en matière de liberté syndicale a ainsi été avancé: indépendance. Indépendance certes, mais indépendance par rapport à qui?

La convention n° 87, en son article 3, proclame que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit des organisations. Cette nécessaire absence d'ingérence entraîne diverses obligations pour les gouvernements: l'absence d'autorisation préalable à la constitution des organisations, le libre choix de leur structure par les travailleurs et leurs organisations, la libre élection des dirigeants, la rédaction sans entraves des statuts des organisations, l'indépendance financière et la protection des fonds et biens syndicaux, le respect enfin de certaines libertés publiques essentielles à l'exercice des droits syndicaux: droits de réunion, d'expression et de manifestation notamment.

Le caractère impératif de l'indépendance des organisations face aux pouvoirs publics fut d'ailleurs rappelé solennellement quatre ans plus tard par la Conférence internationale du Travail lorsqu'elle adopta la résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, toujours d'actualité à tel point que les organes de contrôle de l'OIT y font encore référence très fréquemment.

Toutefois, tous les aspects de l'indépendance syndicale n'étaient pas couverts par la convention n° 87. Indispensable vis-à-vis des autorités et des partis politiques, l'indépendance des organisations de travailleurs doit tout autant être assurée et préservée dans leurs rapports avec les employeurs. Peut-on en effet parler de défense véritable des intérêts des travailleurs si l'organisation chargée de promouvoir leurs revendications n'est que l'émanation de l'employeur ou ne doit son existence qu'à son soutien? De même, la détermination des conditions de travail par la négociation collective implique non seulement l'indépendance des interlocuteurs sociaux les uns par rapport aux autres, mais aussi la possibilité de conclure des conventions collectives sans intervention indue des autorités publiques.

L'ensemble de ces points non abordés dans le cadre de la convention n° 87 fit donc l'objet dès l'année suivante de la convention n° 98 dont le titre «droit d'organisation et de négociation collective» illustre bien les objectifs.

Tout comme la convention n° 87, la convention n° 98 reconnaît et protège à la fois un droit individuel conféré au travailleur (protection contre les actes de discrimination antisyndicale) et des droits collectifs attribués aux organisations d'employeurs et de travailleurs (protection contre les actes d'ingérence et promotion de la négociation collective).

La protection contre les actes de discrimination antisyndicale

L'article 1 de la convention n° 98 dispose, en termes généraux, que «les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi» (paragr. 1). La portée de cette protection est précisée au paragraphe 2: «Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les

actes ayant pour but de: a) subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat; b) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.»

Cette protection accordée aux travailleurs constitue un aspect essentiel du droit syndical puisque les actes de discrimination antisyndicale peuvent aboutir dans la pratique à une négation des garanties prévues par la convention n° 87. Elle est évidemment particulièrement importante dans le cas des dirigeants et représentants syndicaux, ceux-ci devant bénéficier de la garantie de ne pas subir de préjudice en raison du mandat syndical qu'ils détiennent.

On mesure toute l'importance de la protection ainsi offerte par la convention n° 98 lorsqu'on observe que les actes de discrimination antisyndicale, et tout particulièrement les licenciements pour affiliation et activités syndicales, constituent, avec les violations des libertés publiques essentielles à l'exercice des droits syndicaux, le sujet le plus fréquent des plaintes déposées devant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT, et que la proportion de ces cas ne fait qu'augmenter avec le temps.

L'un des principaux obstacles auxquels se heurtent les travailleurs victimes de tels actes concerne la difficulté d'apporter la preuve de la nature antisyndicale des mesures prises à leur encontre. Ils sont en effet confrontés à de nombreux problèmes pour établir en pratique la nature réelle de leur licenciement ou du refus d'embauche qui leur est opposé, surtout dans le contexte de l'établissement de listes noires, pratique dont la force même réside dans le secret dont elle s'entoure. S'il est vrai qu'il est important pour les employeurs d'obtenir des informations sur les candidats à un emploi, il est également vrai, comme l'a souligné le Comité de la liberté syndicale, que les salariés ayant été affiliés à un syndicat ou ayant exercé des activités syndicales devraient pouvoir prendre connaissance des informations détenues sur eux et avoir la possibilité de les contester, en particulier si elles sont inexactes et proviennent d'une source non fiable. Compte tenu de cette difficulté, voire de cette impossibilité pour le travailleur de prouver qu'il a été victime d'un acte de discrimination antisyndicale, l'obligation faite à l'employeur de prouver que la mesure alléguée comme antisyndicale est liée à des questions autres que syndicales constitue

sans doute la forme la plus élaborée de protection à cet égard.

Un problème particulier et de plus en plus fréquent est posé par les licenciements économiques qui peuvent entraîner des conséquences néfastes sur les travailleurs syndiqués et leurs dirigeants s'ils sont utilisés comme un moyen détourné pour se livrer à des actes de discrimination antisyndicale à leur encontre.

L'efficacité de la protection accordée par la loi dépend non seulement du contenu des dispositions qui l'assurent, mais aussi de la manière dont elles sont appliquées en pratique et, notamment, de l'efficacité et de la célérité des procédures destinées à en garantir la mise en œuvre. C'est dans ce contexte que se révèle tout l'intérêt de l'article 3 de la convention n° 98 qui dispose que «des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation...».

En d'autres termes, il s'agit pour les gouvernements de prévoir des mécanismes qui permettront d'empêcher que des actes de discrimination antisyndicale soient commis ou, s'ils ne peuvent être évités, que des réparations suffisamment dissuasives soient accordées. De nature préventive (comme par exemple l'autorisation préalable d'un organisme public ou indépendant pour licencier des dirigeants syndicaux) ou de nature réparatrice, les procédures instituées devraient être rapides, peu coûteuses et impartiales pour prévenir de tels actes ou y remédier le plus rapidement possible. A cet égard, un élément important qui doit être pris en considération est celui de la proportionnalité entre le préjudice subi par le travailleur – particulièrement grave dans le cas du licenciement, surtout dans une situation de crise économique générale – et les réparations qu'il peut escompter. Comme tout acte de discrimination antisyndicale constitue la violation d'un droit fondamental du travailleur, la compensation accordée devrait être intégrale. C'est pourquoi les organes de contrôle de l'OIT ont estimé qu'une législation qui permet en pratique à l'employeur de mettre fin à l'emploi d'un travailleur, à condition de payer l'indemnisation prévue par la loi en cas de licenciement injustifié, alors que le motif réel est son affiliation ou ses activités syndicales, n'est pas suffisante au regard de l'article 1 de la convention n° 98. Il est évident que la réintégration du travailleur licencié avec dédommagement rétroactif constitue dans cette perspective le moyen le plus approprié de remède aux actes de discrimination antisyndicale. C'est la raison pour

laquelle le Comité de la liberté syndicale a adopté la pratique, dans les cas de licenciements antisyndicaux dûment prouvés, de prier les gouvernements concernés de favoriser la réintégration dans leur emploi des travailleurs en cause. Les demandes formulées en ce sens par le comité se sont révélées fructueuses puisque la réintégration des travailleurs licenciés pour activités syndicales figure parmi les cas les plus fréquents de suites favorables données à ses recommandations.

Une fois protégé le droit syndical des travailleurs, il restait à garantir l'indépendance de leurs organisations vis-à-vis des employeurs en les protégeant contre les actes d'ingérence. C'est ce à quoi la Conférence internationale du Travail s'employa en adoptant l'article 2 de la convention n° 98.

La protection contre les actes d'ingérence

Aux termes de l'article 2.1 de la convention n° 98, «les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérences des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration». Le paragraphe 2 du même article décrit ensuite à titre d'exemple certains actes particuliers d'ingérence «tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs». La convention n° 98 couvre ainsi un aspect particulièrement important de la liberté syndicale: la protection du libre exercice des droits conférés aux organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les formes les plus manifestes d'ingérences telles que visées par la convention n° 98 se rencontrent dans la création d'organisations de travailleurs qu'on a pu qualifier des «syndicats maison» ou de «syndicats jaunes» ou dans l'établissement de systèmes corporatistes dans lesquels les employeurs et les travailleurs sont représentés par un seul et même organe de droit public. Ce sont évidemment des formes d'organisation que l'OIT a condamnées sans réserve.

Sans aller jusqu'à des situations aussi extrêmes, des manifestations plus insidieuses d'actes d'ingérence peuvent porter atteinte aux garanties prévues par la convention n° 98. Les

nombreuses plaintes que le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a eu à connaître en la matière constituent une bonne illustration du phénomène dans la pratique. On peut citer à titre d'exemple l'existence de deux comités directeurs au sein d'un syndicat, dont l'un serait manipulé par l'employeur; la présence d'un syndicat parallèle qui aurait été créé sous la pression de la direction; le licenciement de dirigeants syndicaux portant préjudice au syndicat en place et favorisant la constitution d'une autre organisation syndicale; la double fonction d'un membre du gouvernement également dirigeant d'une organisation de fonctionnaires.

Les organes de contrôle de l'OIT ont dû également se pencher sur le problème particulier des associations solidaristes constituées dans certains pays d'Amérique centrale. Les associations solidaristes sont des associations de travailleurs dont la constitution est subordonnée à un apport de l'employeur et qui sont financées, conformément au principe mutualiste, par les travailleurs et les employeurs à des fins économico-sociales de bien-être matériel (épargne, crédit, programmes de logement, programmes éducatifs, etc.) et à des fins d'union et de coopération entre travailleurs et employeurs. Les organes de ces associations doivent se composer de travailleurs, mais un représentant de l'employeur peut y participer avec droit de parole, sans toutefois disposer d'un droit de vote.

De l'avis des organes de contrôle de l'OIT, le fait que ces associations soient partiellement financées par les employeurs, alors qu'elles comptent dans leurs membres des travailleurs, mais également des cadres supérieurs et du personnel de confiance de l'employeur et qu'elles sont souvent créées à l'initiative des employeurs, ne leur permet pas de jouer un rôle d'organisation indépendante et soulève donc des problèmes d'application de la convention n° 98. Les gouvernements concernés devraient donc adopter des mesures pour supprimer toute inégalité de traitement entre associations solidaristes et syndicats et pour que les associations solidaristes n'exercent pas d'activités syndicales et, en particulier, qu'elles ne participent pas à la négociation collective.

En effet, le respect du principe de l'indépendance des parties et du caractère volontaire de la négociation est une condition nécessaire à un processus véritable de négociation collective. Si cette condition n'était pas remplie, les conventions conclues au terme du processus ne régleraient pas valablement et objectivement les conditions d'emploi, contrairement à l'article 4 de la convention n° 98.

Promotion de la négociation collective

Cet article 4 dispose que «des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi». Cette disposition comporte donc deux volets: la nécessaire action des pouvoirs publics en vue de promouvoir la négociation collective et le caractère volontaire de la négociation qui implique l'indépendance des parties les unes par rapport aux autres, mais aussi vis-à-vis des autorités publiques.

La promotion de la négociation collective suppose évidemment la présence de parties à cette négociation et donc la désignation de l'organisation ou des organisations appelées à représenter les travailleurs. Le problème majeur qui se pose en ce domaine est celui de la représentativité syndicale. Lors de la discussion de la convention n° 98, la Conférence internationale du Travail a évoqué cette question et a admis que des droits préférentiels puissent être accordés en matière de négociation collective aux organisations les plus représentatives. Encore faut-il que les syndicats ainsi désignés le soient à partir de critères objectifs et préétablis afin d'éviter toute possibilité de partialité ou d'abus. Les organes de contrôle de l'OIT ont établi un certain nombre de garanties qui devraient être respectées dans la détermination de l'organisation agent de négociation: a) l'octroi de cette qualité par un organe indépendant; b) le choix de l'organisation représentative par un vote des travailleurs dans les unités considérées; c) le droit pour une organisation qui, lors des élections syndicales antérieures, n'avait pas obtenu un nombre de voix suffisant de demander une nouvelle élection après un délai déterminé; d) le droit pour une nouvelle organisation autre que celle détentrice du certificat de demander la tenue de nouvelles élections après un délai raisonnable.

L'institution d'organismes ou de procédures spécialisés permet souvent de compléter utilement l'arsenal des dispositions et mécanismes permettant de promouvoir la négociation collective. Les formes que peuvent revêtir ces méthodes sont très diverses et peuvent aller de la conciliation jusqu'à l'interdiction de pratiques déloyales de travail entravant le déroulement de la négociation collective. Ces sys-

tèmes devraient être établis de telle manière qu'ils facilitent la négociation, lui fixent éventuellement un cadre législatif sans toutefois verser dans un interventionnisme qui remettrait en cause le caractère volontaire de la négociation.

L'un des problèmes rencontrés au cours des dernières années dans les cas soumis au Comité de la liberté syndicale est celui de la tendance constatée dans certains pays à revenir à une certaine individualisation des relations du travail qui, bien évidemment, si elle est systématisée, peut nuire gravement à la promotion de la négociation collective et, au-delà, au développement des organisations de travailleurs et même d'employeurs.

Autre phénomène relativement récent sur lequel la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a cru devoir exprimer sa préoccupation: celui lié au morcellement des unités de négociation, et donc à la fragmentation de la négociation collective qui accompagne parfois les changements structurels de l'économie, notamment dans le cadre des privatisations. Il convient évidemment dans l'optique de l'OIT d'assurer que ces évolutions ne sont pas utilisées en vue d'affaiblir les organisations syndicales. Pour sauvegarder l'indépendance des parties à la négociation collective, le mieux serait encore qu'ils décident d'un commun accord du niveau auquel celle-ci doit avoir lieu, ou tout au moins de charger un organisme réellement indépendant de régler cette question.

Ainsi se trouve d'ores et déjà posé le problème de l'intervention des autorités publiques dans la négociation collective. Ce n'est pas tant par rapport aux procédures que la question est le plus fréquemment soulevée que par rapport au contenu des conventions collectives elles-mêmes. C'est en effet un domaine dans lequel les pouvoirs publics sont assez souvent enclins à prendre des mesures tendant à limiter l'autonomie des parties. Il peut s'agir d'approbation préalable des conventions avant leur entrée en vigueur ou d'interventions plus ponctuelles tendant à limiter ou empêcher la libre fixation des conditions de travail, et en particulier des salaires, par la négociation collective. Cette dernière forme de restrictions a été utilisée par un nombre croissant de gouvernements au cours des dernières années dans le cadre de politiques de stabilisation économique ou d'ajustement structurel. Pour les organes de contrôle de l'OIT, ces restrictions doivent être appliquées comme une mesure d'exception, se limiter au nécessaire, ne pas dépasser une période rai-

sonnable et être assorties de garanties appropriées pour protéger effectivement le niveau de vie des travailleurs concernés, notamment ceux qui risquent d'être les plus touchés. En procédant autrement, les gouvernements priveraient les interlocuteurs sociaux du moyen sans doute le plus souple et le plus susceptible de s'adapter aux circonstances du moment et du lieu. C'est cette qualité qui fait encore de la négociation collective la forme la plus appropriée de détermination des conditions de travail.

**

En garantissant la protection contre les actes de discrimination antisyndicale et les actes d'ingérence et en assurant la promotion de la négociation collective, la convention n° 98 avait fort heureusement complété l'œuvre entreprise l'année précédente par l'adoption de la convention n° 87.

Certes, des zones d'ombre subsistaient même après la mise en vigueur des deux conventions: aucune protection spéciale n'était offerte aux représentants des travailleurs, rien n'était prévu pour faciliter l'accomplissement de leur mission, et les fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat exclus de la convention n° 98 n'étaient pas protégés contre les actes de discrimination antisyndicale, de même que les dispositions relatives à la négociation ne leur étaient pas applicables. Ce n'est que beaucoup plus tard que ces failles furent comblées

par la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

Il n'en demeure pas moins que, malgré ces lacunes, la convention n° 98 constitue un instrument majeur dans le corpus des normes internationales du travail. Instrument majeur parce qu'il protège un droit fondamental, la liberté syndicale, et parce qu'il donne une réponse encore satisfaisante et actuelle aux problèmes auxquels se heurtent les travailleurs et leurs organisations. Cela explique pourquoi la convention n° 98 a été retenue comme instrument privilégié dans la campagne de ratification lancée par le Directeur général du BIT en 1995 et pourquoi la reconnaissance effective de la négociation collective constitue un élément de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail adoptée en 1998 par la Conférence internationale du Travail.

Le nombre élevé de ratifications de la convention n° 98 – 140 à ce jour, deuxième convention de l'OIT selon ce critère – prouve, si besoin en est, l'importance que lui attachent les acteurs sociaux, gouvernements, employeurs et travailleurs. Trente-quatre Etats Membres restent à convaincre de l'intérêt et de l'urgence de ratifier cette convention. C'est l'une des tâches prioritaires à laquelle le Bureau international du Travail et le Service de la liberté syndicale en particulier souhaitent se consacrer dans les premières années du prochain millénaire.

La négociation collective: une analyse comparative

Arturo S. Bronstein¹

Directeur / ETM

Bureau de l'OIT

San José

Costa Rica

Le but de cette brève étude est une présentation comparative de la négociation collective en Amérique latine. L'examen de ce sujet par le BIT n'est pas nouveau, puisqu'il a été abordé il y a pratiquement quarante ans dans le Colloque interaméricain sur les relations de travail (Montevideo, 1960)². Plus tard, en 1977, le BIT convoquait à Caracas un Séminaire latino-américain sur le développement de la négociation collective, qui permit un nouvel examen de la négociation collective dans la région³. Puis, en 1986, ce thème figurait à l'ordre du jour de la 12^e Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'OIT, dans le cadre plus général du rôle des relations professionnelles dans le développement économique et social⁴. Depuis il n'y a pas eu matière à un examen régional, mais deux études sous-régionales ont été consacrées à ce sujet, respectivement pour le MERCOSUR et le Chili⁵ et pour les pays andins⁶. La présente contribution a été élaborée sur la base de ces études et d'autres informations disponibles. Elle tente de donner une sorte d'instantané des principales caractéristiques et tendances de la négociation collective en Amérique latine à l'heure actuelle.

Définition

Par *négociation collective*, qu'on appelle parfois aussi *contrat collectif*, on entend le processus engagé entre d'une part un groupe de travailleurs généralement représenté par un ou plusieurs syndicats et exceptionnellement par des délégués ad hoc, et d'autre part un ou plusieurs employeurs ou organisations d'employeurs, avec pour but principal de déterminer les conditions de travail ou d'emploi qui régiront une entreprise ou un secteur d'activités. Ce processus peut avoir aussi comme finalité de contrôler les relations entre les acteurs de la négociation collective eux-mêmes. Le résultat attendu est la soumission d'un instrument de contrôle collectif des conditions de travail, qui en Amérique latine répond à diverses dénominations, les plus courantes étant la *convention collective de travail* (Argentine, Costa Rica, Nicaragua, Panama, Pérou et Venezuela), le *contrat collectif de travail* (Bolivie, Chili, Equateur et Paraguay) et la *convention collective de travail* (Cuba, Uruguay et République dominicaine)⁷.

L'importance de la négociation collective dans le système de relations professionnelles

Au début des années quatre-vingt, une publication du BIT soulignait le rôle que jouait la négociation collective en Amérique latine, un rôle dont on ne pouvait ignorer l'importance, sans l'exagérer non plus⁸. Cette appréciation était formulée en des temps où une bonne partie du continent vivait sous l'emprise de régimes politiques autoritaires, ou venait juste de quitter ce type de régime. On aurait pu espérer que, pratiquement vingt ans après – dans un contexte démocratique qu'on aurait pu penser plus ouvert à la notion de liberté syndicale –, la négociation collective se trouverait en pleine expansion. Or cela est loin d'être vrai puisque, si la négociation collective a quelque peu progressé depuis cette époque, elle a également subi des revers, si bien qu'à l'heure actuelle elle n'a qu'une importance relative dans le système de relations professionnelles mis en place dans la majorité des pays.

Il est en effet indéniable que le retour de nombreux pays d'Amérique latine à un régime

de gouvernement démocratique et à un climat favorisant plus de respect à l'égard des droits humains, civils et politiques, a ouvert un champ plus grand à la liberté syndicale, ce qui, en théorie, aurait dû permettre l'exercice de l'autonomie collective dans des conditions impensables auparavant. Toutefois, pendant que l'Amérique latine se libérait du poids des régimes autoritaires, les fortes secousses apportées par la crise de la dette extérieure entraînèrent une récession économique, si bien que les années quatre-vingt furent dénommées *la décennie perdue* en raison de l'absence de développement économique (mais non de maturation politique). A cette époque succéda celle des programmes économiques néolibéraux, avec des répercussions dramatiques sur la composition et la structure de la population active. Ces conséquences furent moins sensibles dans les secteurs dotés d'une forte présence syndicale, en particulier dans le secteur public, industriel et commercial de l'Etat, mais aussi dans les industries manufacturières du secteur privé. On observait parallèlement une augmentation du secteur informel en même temps que des formes d'emploi dépendant mais non salarié ou bien des industries émergentes comme les ateliers de production dans lesquels la syndicalisation se heurtait à de sérieux obstacles. On pouvait noter aussi une augmentation du taux de chômage. Même les secteurs économiques plus formels se montraient plus enclins à précariser l'emploi en ayant de plus en plus recours au contrat *atypique*.

Tous ces facteurs eurent un effet démobilisateur sur les travailleurs, ce qui entraîna l'affaiblissement des syndicats qui perdirent le pouvoir qu'ils avaient de négociateur. Cela explique que, dans une majorité de pays, la négociation collective, après avoir traversé une phase d'expansion du fait de la démocratisation de la société, ait ensuite observé une phase de repli suite à la crise et aux programmes d'ajustement. Dans de nombreux pays ce repli a été même accompagné d'un affaiblissement, parfois significatif.

A l'intérieur de ce cadre général, nous verrons que la négociation collective occupe une place assez importante en Argentine, au Brésil, au Mexique, en Uruguay et au Venezuela, et que son importance est moindre dans les autres pays. Dans certains pays comme le Costa Rica, sa présence est pratiquement *symbolique*.

Un cas à part est celui de Cuba, pays dans lequel pratiquement tout le monde est syndiqué et presque toutes les *entités de travail* ont leur propre convention collective. Le modèle écono-

mique de Cuba ainsi que la fonction des syndicats et de la négociation collective sont toutefois très différents du reste du continent, si bien qu'une comparaison n'est guère possible.

Origine et évolution

Prise dans son sens le plus large, la négociation collective a pratiquement un siècle d'existence en Amérique latine, et ses antécédents sont encore plus anciens. En Uruguay, dès 1895, il existait des négociations pour limiter la journée de travail dans des industries comme la construction, l'extraction du marbre et la typographie⁹. Si elles ne se présentaient pas sous forme de documents réunissant les conditions formelles requises au sens juridique du terme, elles reflétaient cependant une nouvelle forme de réglementation des conditions de travail au moyen de compromis autonomes entre employeurs et groupes de travailleurs, avec des descriptions différentes pour le contrat individuel ainsi que pour la réglementation hétéronome. En Argentine, dès 1906, un accord collectif était décidé au niveau sectoriel dans l'industrie typographique de Buenos Aires. Au Mexique, le premier contrat collectif de l'industrie textile date de 1913, et en 1918 des négociations collectives eurent lieu en Bolivie et en Colombie, respectivement dans les centres miniers et le port de Barranquilla. Le premier contrat collectif du Venezuela date de 1919, et il concernait les ouvriers et les employés du Grand chemin de fer central¹⁰.

Le dénominateur commun de ces négociations était sa relation étroite avec un conflit donné puisque, historiquement, en Amérique latine, le conflit a été le premier mode de relation entre le capital et le travail organisé. A vrai dire le conflit est également antérieur au syndicat, puisqu'en général le premier motif de conflit est la reconnaissance d'un syndicat. De ce fait la négociation collective fut à l'origine considérée comme une forme de relation conflictuelle, et les premières conventions collectives dont on a trace revêtaient la forme de protocoles de fin de conflit. Cette perception de la négociation collective changea peu à peu dans la mesure où on assistait à l'élaboration d'une législation du travail qui lui reconnaissait un rôle propre en tant que moyen de réglementation des conditions de travail. Dans ce sens les lois pionnières en la matière furent probablement le Code sur le travail au Chili et la Loi fédérale sur le travail au Mexique, tous deux promulgués en 1931. Ils représentaient les premiers efforts de codification de la législation

du travail en Amérique latine, et furent rapidement suivis par une législation analogue dans pratiquement tous les autres pays¹¹. La perception de la négociation collective comme un processus conflictuel n'a cependant pas disparu, comme le suggère le fait que dans une majorité de pays la procédure de la négociation collective suit la même voie que celle de la résolution des conflits. Au prix de quelques difficultés, on commence seulement à se faire à l'idée que la négociation collective existe pour solutionner les conflits, pas pour les créer.

Les pratiques actuelles: une situation contrastée

Les statistiques disponibles montrent un développement assez inégal de la négociation collective. Ainsi, en Amérique centrale, le rapport 1994-1997 du ministère du Travail du Costa Rica ne mentionne pas la signature de nouvelles conventions collectives de travail, ce qui contraste avec les 42 et 55 conventions collectives enregistrées respectivement en 1975 et 1976¹². Au Salvador, le ministère du Travail enregistrerait 308 conventions collectives en vigueur en 1995, dont 229 avaient trait à la construction et 49 à l'industrie manufacturière. Au Guatemala, pour les années 1993, 1994 et 1995, le ministère du Travail avait enregistré respectivement 21, 34 et 31 *pactes collectifs de conditions de travail*. Au Honduras, 60 contrats collectifs étaient enregistrés pour 1994 et 28 pour 1995, mais le nombre réel de contrats collectifs en vigueur était très supérieur puisqu'il se chiffrait à 279 et qu'il couvrait 79 715 travailleurs. Au Panama, pour la période 1993-1995, on recensait 206 conventions collectives qui couvraient un peu moins de 70 000 travailleurs. Enfin, au Nicaragua, entre février 1990 et juin 1993, la Direction de la négociation collective du ministère du Travail recensait 339 conventions collectives qui se répartissaient ainsi: 275 résultaient d'une nouvelle négociation suite à la non-reconnaissance d'une convention antérieure, 48 étaient des révisions de conventions antérieures et 13 étaient des ajouts à des conventions déjà en vigueur¹³. Pratiquement 60 pour cent des conventions avaient été signées dans le secteur public, et seulement 30 pour cent concernaient le secteur privé. Si on comparait ces chiffres à ceux d'une étude réalisée quelques années auparavant, on observait une très forte chute de la négociation collective, chute probablement due au changement de la situation politique en 1989¹⁴.

Un affaiblissement notoire dans les pays andins

Les informations disponibles pour les pays andins montrent qu'en 1996 le nombre de conventions collectives était de 607 pour la Colombie, 206 pour l'Equateur, 623 pour le Pérou et 594 pour le Venezuela. Pour certains de ces pays, ces chiffres sont sans doute inférieurs à la réalité, parce qu'ils ne prennent pas en compte les conventions d'une durée supérieure à une année et qui sont toujours en vigueur même si elles sont arrivées à échéance tant que les parties ne les ont pas dénoncées ou remplacées par d'autres. Cependant, comme le souligne l'étude qui donne ces chiffres, l'affaiblissement de la négociation collective a été notoire dans tous ces pays¹⁵. Cette opinion est corroborée par la comparaison avec les données disponibles vingt ans auparavant, en 1976, qui donnaient les chiffres de 1123 conventions collectives en Colombie, 222 en Equateur, 1596 au Pérou et 1446 au Venezuela¹⁶.

Une large couverture par secteur industriel en Argentine

En contraste avec la situation dans les pays andins, la négociation collective jouit d'une meilleure santé au Chili, en Argentine et en Uruguay. En Argentine, elle occupe une place prépondérante du fait de la couverture très complète donnée par les négociations collectives par secteur industriel dans ce pays. Après une période de gel durant le régime militaire (1976-1983), la négociation collective revint en force dès la restauration de la démocratie. Au début des années quatre-vingt-dix, un nouveau stimulant fut apporté par des réglementations telles que la loi nationale pour l'emploi, qui permit une certaine flexibilité dans le travail si cette flexibilité était entérinée par la négociation collective, et la loi de 1995, qui imposa la négociation collective pour régir les conditions de travail particulières dans les petites et moyennes entreprises, ce qui permit de promouvoir la négociation à ce niveau. Elle gagna aussi du terrain dans l'administration publique et l'enseignement grâce à la promulgation de lois sur la négociation collective dans ces secteurs, lois qui furent adoptées pour compléter la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, ratifiée par l'Argentine en 1993.

Brésil: une autonomie plus grande face à l'Etat

Le développement de la négociation collective fut également important au Brésil, pays dans lequel elle fut pratiquement inexistante pendant le gouvernement militaire (1964-1985), en grande partie du fait de dispositions légales empêchant de négocier des augmentations de salaires incompatibles avec les grandes lignes économiques du gouvernement. Une deuxième limitation fut apportée par l'existence d'une procédure de *dissidence collective*, qui permettait à l'une des parties de la négociation de recourir à la justice du travail pour que celle-ci fixe les salaires et les conditions de travail au moyen d'une *sentence normative*, avec des effets analogues à ceux d'un arbitrage avec exécution obligatoire. Un changement fut cependant significatif à partir de la fin des années soixante-dix, grâce à l'émergence d'un nouveau style syndical (*nouveau syndicalisme*) disposant d'une autonomie plus grande face à l'Etat, si bien que, en 1988, 75 pour cent des syndicats urbains participaient à des négociations collectives¹⁷. A l'heure actuelle, bien qu'elles n'aient pas totalement disparu, les *dissidences collectives* ont perdu une grande partie de leur pouvoir au bénéfice de la négociation collective bilatérale.

Uruguay: les conseils tripartites pour les salaires supplantés par la négociation bilatérale

En Uruguay, le développement de la négociation collective a été très sensible suite à de nombreuses années de paralysie virtuelle durant le régime militaire (1973-1985). Dès le rétablissement de la démocratie, le nouveau gouvernement permit à nouveau la négociation salariale au sein de conseils tripartites sur les salaires, qui existaient en fait depuis 1944 mais n'avaient plus été convoqués à partir de 1968. Cette pratique fut en vigueur pendant plusieurs années, et on observait parallèlement un renforcement de la négociation bilatérale entre organisations de travailleurs et d'employeurs. En 1991, 86 pour cent des travailleurs des entreprises comptant plus de 50 employés était couverts par une négociation collective et 79 pour cent des entreprises étaient concernées par une convention relative à un secteur industriel donné¹⁸. A l'heure actuelle, la négociation collective bilatérale a supplanté les conseils tripartites sur les salaires, si bien que le gouvernement a cessé de convoquer ces derniers.

Le progrès en relation avec le rétablissement de la démocratie

Au Chili, le niveau de négociation collective n'est pas comparable à celui de ses voisins (Argentine et Paraguay), mais celle-ci s'est indéniablement développée depuis le rétablissement de la démocratie en 1990. Ainsi, en 1993, 9,7 pour cent des travailleurs actifs et 15,5 pour cent de l'ensemble des salariés étaient couverts par un contrat collectif. Cette proportion atteignait 36,1 pour cent des entreprises de plus de 50 salariés, mais elle était seulement de 1,3 pour cent pour les entreprises plus petites¹⁹. Une enquête plus récente révèle que la négociation collective est pratiquée maintenant dans 75,7 pour cent des grandes entreprises (200 salariés ou plus) contre 5,4 pour cent seulement dans les micro-entreprises (1 à 9 salariés)²⁰.

La négociation collective est également en progression au Paraguay, qui est pourtant le pays membre du MERCOSUR dont le développement est le plus faible. La plus forte progression se situe entre 1989, date de la chute de la dictature, et 1994, période pendant laquelle furent conclus 250 contrats collectifs qui couvraient 31 494 travailleurs, ce qui signifie une augmentation de 400 pour cent par rapport à la période précédente²¹.

Caractéristiques principales

En Amérique latine comme dans le reste du monde, la négociation collective constitue un des moyens de communication entre les acteurs du système des relations professionnelles, c'est-à-dire d'une part les employeurs et leurs organisations et d'autre part un ou plusieurs groupes de travailleurs qui sont en général, mais pas toujours, représentés par un syndicat. Comme il a été indiqué plus haut, très peu de pays – et peut-être même aucun – font de la négociation collective le mécanisme principal d'interaction entre les acteurs du système de relations professionnelles. Toutefois, si ce phénomène pouvait être observé, ce serait dans des entreprises ou des industries disposant de syndicats solides.

Un cadre bien délimité pour la législation

La caractéristique principale de la négociation collective – avec l'Uruguay comme seule exception – est qu'elle est pratiquée dans un cadre minutieusement délimité par la législation. L'avantage est en principe que, dans

pratiquement tous les pays, la législation et souvent la Constitution politique elle-même déterminent le droit de négociation collective en termes emphatiques. De plus, l'existence d'un cadre juridique permet que soient clairement précisées ce que nous pourrions appeler *les règles du jeu*, ce qui, au moins en théorie, facilite la négociation.

Intérêt de l'Etat ou moyen de contrôle?

Suite à cela, on peut donc penser que l'existence d'un cadre juridique aussi précis reflète l'intérêt qu'a l'Etat de promouvoir la négociation collective, puisqu'elle est une condition requise par des instruments internationaux tels que la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981²². Cependant, dans les faits, ce cadre juridique a été également un moyen pour contrôler l'autonomie qu'avaient les parties dans la négociation, du fait de la volonté inquisitrice de l'autorité publique eu égard à l'interprétation et à l'application de ses propres règles. Ce point mérite une attention particulière: si on l'aborde suivant une perspective historique, il tend à refléter assez fidèlement le manque de confiance traditionnel de l'Etat latino-américain face au mouvement ouvrier. Cet Etat a souvent durement réprimé ce mouvement quand il ne pouvait le récupérer pour servir ses propres fins. Ce fut également dans cet esprit que, lors des restrictions apportées à la liberté syndicale, l'Etat promulgua en parallèle une législation généreuse en faveur du travailleur pris à titre individuel, vraisemblablement dans l'intention de *lui envoyer un message* lui signifiant que son bien-être dépendait de l'Etat et non du syndicat, dont l'Etat craignait l'insoumission politique.

En dépit de tous les obstacles

Le plus surprenant de tout cela est sans doute moins la diffusion relativement faible de la négociation collective que le fait qu'elle ait pu malgré tout exister en dépit de tous les obstacles dressés par l'Etat. Un éloquent témoignage est le nombre impressionnant de réclamations traitées par la Commission de la liberté syndicale au sujet des limitations apportées à la négociation collective à un moment ou un autre dans la majorité des pays latino-américains.

Une tendance à légiférer pour limiter la négociation collective

En contraste avec les autres pays, comme on l'a vu plus haut, l'Uruguay est le seul pays à ne pas disposer de législation sur les relations collectives de travail, si bien que l'essentiel de sa réglementation est formé par les conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT, toutes deux ratifiées en 1954, et une loi de 1968 aujourd'hui en partie périmée²³. Cette absence de cadre juridique n'a pourtant pas empêché le développement de la négociation collective. De plus, l'*autorégulation* des relations collectives de travail a été la position traditionnellement défendue par les syndicats uruguayens, qui ont souvent interprété le terme de *réglementation* comme synonyme de restriction de la liberté syndicale. Les expériences latino-américaines, avec leur tendance à légiférer pour limiter, tendent à donner dans une certaine mesure raison aux syndicats – y compris en Uruguay dont l'unique réglementation de la négociation collective (et des syndicats) fut adoptée pendant le régime militaire (1973-1985) et annulée aussitôt après le rétablissement de la démocratie. Toutefois, comme il fut observé en 1986 par une mission de l'OIT venue étudier les relations professionnelles dans ce pays, l'absence de tout cadre juridique peut également être préjudiciable, puisqu'elle se traduit par l'absence de règles du jeu claires facilitant la négociation et permettant son développement²⁴.

L'objectif: promouvoir le consensus et stimuler le dialogue social

Plutôt que de savoir si la négociation collective doit être ou non soumise à des règles, le cœur du problème consiste à déterminer son contenu et en particulier à savoir si on doit la promouvoir ou la limiter de facto. La négociation collective est parfois conçue comme un processus conflictuel alors qu'en réalité sa finalité devrait être de promouvoir non un conflit mais un accord au moyen de conciliations et concessions réciproques. Promouvoir la négociation collective – et cela est l'objectif qui devrait faire l'objet d'une réglementation – signifie promouvoir le consensus et stimuler le dialogue social, ce qui ne peut être que bénéfique pour le système des relations professionnelles, et plus généralement pour le développement économique du pays et la consolidation d'un système de gouvernement démocratique et pluraliste.

Acteurs et structure de la négociation collective

Syndicats et coalitions

La législation désigne invariablement le syndicat comme représentant des travailleurs, mais cette représentation peut ne pas être exclusive. En effet, dans plusieurs pays, la coalition de travailleurs non syndiqués peut devenir partie dans la négociation mais, selon les affirmations établies, pratiquement toujours dans le but d'éviter la discrimination antisyndicale. Ainsi, en règle générale, la coalition ne peut négocier que quand il n'existe pas de syndicat dans l'entreprise concernée. De plus elle négocie à titre de mandataire et non en tant qu'acteur collectif, puisque les accords signés avec une coalition ne s'appliquent qu'aux travailleurs qui lui ont spécifiquement donné mandat pour les représenter, à la différence du syndicat dont la représentativité s'étend communément (mais pas toujours, comme on le verra plus loin) à toute l'unité de négociation. Précisons que, dans certains pays comme l'Argentine, le Mexique et le Venezuela, la loi ignore purement et simplement la négociation collective avec des coalitions de travailleurs non syndiqués.

Une exception est le Chili, pays dans lequel la coalition et le syndicat jouissent de droits identiques, et peuvent l'un ou l'autre négocier indistinctement, et dans les deux cas uniquement pour représenter leurs membres respectifs. Dans cette situation, il sera sans doute plus juste de parler de négociation *pluri-individuelle* plutôt que de négociation collective.

On peut mentionner comme un cas à part le conflit existant dans des pays comme le Costa Rica, où les employeurs ont souvent préféré négocier des *accords directs* avec les *associations solidaristes* au lieu de conventions collectives avec les syndicats. Constituées dans un but d'assistance et de bien-être matériel, ces associations sont financées par des contributions venant des employeurs, et ne réunissent pas les caractéristiques d'indépendance propres aux syndicats. Comme l'ont souligné les organismes de supervision de l'OIT, la négociation d'*accords directs* avec les associations solidaristes est susceptible d'introduire une discrimination au préjudice des syndicats, motif pour lequel cette pratique est incompatible avec la liberté syndicale²⁵. Suite aux réformes introduites dans le Code du travail en 1993, la négociation d'*accords directs* a été interdite lorsque existe un syndicat représentant les travailleurs.

Structure syndicale et structure de la négociation collective

La structure syndicale conditionne grandement la représentativité du syndicat et sa capacité d'action dans le cadre d'unités de négociation déterminées. Par exemple le syndicat d'entreprise aura de faibles chances de négocier dans le cadre de l'industrie ou du secteur d'activité économique, ou bien au niveau de petites entreprises avec un effectif inférieur au nombre minimum de travailleurs requis pour l'enregistrement d'un syndicat (qui varie de 12 au Costa Rica²⁶ à 40 au Panama). La négociation n'est pas facilitée non plus quand prédomine une structure syndicale excessivement fragmentée, parce que dans ce cas on peut craindre que les syndicats ne se battent entre eux pour représenter le collectif des travailleurs, ou qu'aucun d'entre eux n'ait une représentativité suffisante pour pouvoir négocier.

L'Amérique latine possède des formes d'organisation syndicale extrêmement variées. Le syndicat d'entreprise prévaut cependant dans la majorité des pays. C'est uniquement en Argentine, au Brésil, au Mexique et en Uruguay que prédominent les grands syndicats par secteur industriel, qui au Brésil ont un siège municipal (syndicats) ou national (fédérations) alors que dans les autres pays leur champ d'action est en général national.

Argentine, Brésil et Uruguay: la négociation au niveau du secteur industriel

Une des conséquences d'une structure syndicale de ce type est que la négociation au niveau du secteur industriel n'est prédominante qu'en Argentine, au Brésil et en Uruguay, sans qu'elle exclue pour autant la négociation au niveau de l'entreprise, en particulier dans les grandes entreprises qui presque toujours ont leur propre convention collective ou accord collectif. Bien que beaucoup moins importante, elle se négocie aussi au niveau de l'industrie ou du secteur d'activité économique au Mexique ou au Venezuela, même quand la négociation au niveau de l'entreprise est prédominante. Dans le cas du Mexique, la négociation au niveau de l'industrie ou du secteur industriel se reflète dans les *contrats-loi* de portée nationale dans des industries comme celles du textile, du sucre, du caoutchouc, du cinéma, de la radio et de la télévision. Etabli au Venezuela par un décret de 1958, le contrat au niveau du secteur industriel est toujours pratiqué. Comparée

à la négociation au niveau de l'entreprise, la négociation de branche paraît très minoritaire, puisque le nombre de contrats collectifs par secteur industriel conclus chaque année est rarement supérieur à vingt. Leur couverture est pourtant incomparablement plus grande que celle du contrat au niveau de l'entreprise. Ainsi, en 1996, grâce à la signature de deux réglementations du travail relatives aux travailleurs du secteur public et d'un certain nombre de conventions de secteur dans des domaines comme l'agriculture, la chasse, la sylviculture, le commerce de gros et de détail, les restaurants et les hôtels, le nombre de travailleurs couverts par la négociation collective est passé de 140 716 en 1995 à 1 067 835 l'année suivante²⁷. Contrastant avec la situation dans ces pays, la négociation collective pratiquée dans tous les autres pays a lieu presque exclusivement au niveau de l'entreprise.

Pas de couverture pour la majorité de la population active

La seconde conséquence importante de la structure syndicale basée sur l'entreprise consiste dans le fait que seuls peuvent exister des syndicats – et donc une négociation collective – dans des entreprises dont les effectifs sont suffisants pour pouvoir demander son enregistrement²⁸. Dans les faits, cela se traduit par l'absence de syndicats dans les petites entreprises et les micro-entreprises, qui représentent pourtant l'unité productive principale. Cela aura pour corollaire que, faute de syndicats d'industrie et de négociation à ce niveau, il sera très peu probable que la négociation collective puisse arriver à couvrir la majorité de la population active en Amérique latine.

Reconnaissance du rôle du syndicat dans la négociation

La reconnaissance du rôle du syndicat dans la négociation est intimement liée à sa représentativité, surtout dans les pays où le syndicat doit certifier qu'il rassemble un pourcentage déterminé des travailleurs de l'entreprise, pourcentage qui est plus élevé que celui requis pour sa reconnaissance légale. Sur ce point les législations latino-américaines offrent toute une série de solutions.

Ainsi, en Argentine, on assume qu'un syndicat auquel on a attribué la *représentation de corporation* a de ce fait la possibilité de négocier collectivement. Mais, pour obtenir cette représentation, ce syndicat doit obligatoirement

regrouper plus de 20 pour cent des travailleurs qu'il a l'intention de représenter. Au Brésil, ce pourcentage est plus élevé puisqu'il est d'un tiers des travailleurs de la *catégorie professionnelle* en question. En Colombie, le syndicat peut négocier au nom de ses membres, mais il doit obligatoirement regrouper au moins un tiers des travailleurs de l'entreprise pour que la convention collective ait une portée générale. D'autres pays établissent des règles plus strictes. Au Salvador par exemple, le syndicat doit obligatoirement regrouper 51 pour cent des travailleurs de l'entreprise pour amener l'employeur à négocier, et dans la République dominicaine et au Venezuela c'est la majorité absolue qui est demandée. Dans le sens contraire, au Guatemala, un quart de la main-d'œuvre seulement doit être syndiqué pour obliger l'employeur à négocier. Au Mexique et au Paraguay, il n'existe pas de pourcentage de représentation déterminé pour négocier un contrat collectif au niveau de l'entreprise. Par contre ce pourcentage doit être des deux tiers au moins des travailleurs pour un contrat-loi. On n'exige pas non plus de pourcentage minimum de représentation au Honduras, au Panama et au Chili, pays dans lesquels le contrat collectif ne s'applique de toute manière qu'aux syndiqués.

L'interlocuteur patronal

L'interlocuteur patronal est l'employeur quand la négociation se situe au niveau de l'entreprise, ou l'association d'employeurs quand la négociation est menée au niveau de l'industrie ou du secteur industriel. Comme il a été indiqué plus haut, la négociation à ce dernier niveau ne prédomine qu'en Argentine, au Brésil et en Uruguay, alors que dans les autres pays elle est très minoritaire, quand elle existe. En résumé, malgré les exceptions mentionnées, les associations patronales ne sont en général pas les protagonistes directs de la négociation collective, même si elles peuvent l'être indirectement à travers les avis donnés à leurs membres.

La négociation centrale: une forme de négociation non envisagée par la loi

Un aspect frappant de la négociation collective en Amérique latine a été la souscription d'accords nationaux centraux, en général tripartites, entre le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cette forme de négociation n'est envisagée par aucun

code du travail dans la région, mais paradoxalement c'est celle qu'on rencontre sans doute le plus en cas de ralentissement de la négociation collective bilatérale. Plus proche du champ de la concertation sociale ou du dialogue social (et politique) que de celui de la négociation collective proprement dite, elle a été très peu pratiquée jusqu'aux années quatre-vingt, bien qu'il existe quelques antécédents étudiés à l'époque par le BIT²⁹. Mais le rétablissement de la démocratie entraîna un intérêt croissant pour la négociation centrale, sans doute en raison de l'influence de l'expérience espagnole.

Une transition sans débordements sociaux excessifs

En effet, les résultats très positifs des accords-cadres espagnols, pendant la transition démocratique consécutive à l'extinction du régime franquiste, et son impact très favorable sur la consolidation de la démocratie, ont fait penser que la négociation d'accords centraux en Amérique latine pourrait avoir des effets similaires en favorisant une transition méthodique de la dictature à la démocratie sans débordements sociaux excessifs. La négociation centrale fut donc pratiquée sous une forme ou une autre dans divers pays, en donnant souvent lieu à des documents qui combinaient les compromis concrets avec des déclarations politiques d'appui à la démocratie et au dialogue social.

A peine une grève au Chili

Le document sans doute le plus connu sur cette pratique fut «Chili: une opportunité historique», document signé entre le nouveau gouvernement démocratique et les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs dès la fin du régime du général Pinochet. En même temps que la détermination de quelques compromis minimaux dans le domaine social (entre autres l'augmentation du salaire minimum), il réaffirmait aussi un compromis politique en faveur de la démocratie. Cette négociation centrale, et celles qui eurent lieu les deux années suivantes, furent certainement déterminantes pour que la transition démocratique chilienne ait lieu pratiquement sans aucune grève. Cette situation était en contraste avec celle observée dans les autres pays, où le passage de la dictature à la démocratie fut accompagné de conflits très durs, occasionnés en grande partie par le soulagement social surgi en réaction à la longue période qui avait précédé, période

durant laquelle le pouvoir en place avait virtuellement assimilé la grève à la subversion.

Des accords importants souscrits dans d'autres pays

On peut également trouver des exemples de négociations centrales dans d'autres pays, comme le Paraguay et la Colombie, négociations incontestablement marquées par une influence politique, mais aussi l'Argentine, où fut souscrit en 1994 un important accord-cadre pour la productivité, l'emploi et l'équité sociale, ou encore le Mexique où le Pacte de solidarité économique de 1987 fut le prélude à tout un cycle de négociations tripartites dans le but de stabiliser les prix et les salaires³⁰. On peut souligner aussi l'expérience du Venezuela: le président Caldera réussit à souscrire en 1997 un Accord tripartite sur la sécurité sociale intégrale et la politique salariale avec la Confédération des travailleurs du Venezuela et l'organisation patronale FEDECAMARAS, accord au travers duquel fut établi un consensus pour introduire d'importantes réformes dans la législation du travail (en matière de salaires et d'indemnités de chômage) et l'assurance sociale. Tous ces thèmes, qui faisaient l'objet d'un blocage politique depuis de nombreuses années, purent être traités à nouveau grâce au dialogue social et à la négociation tripartite.

Une forme de négociation atypique, le destinataire étant l'Etat

En somme, nous pourrions conclure que, lors d'une période de déclin relatif de la négociation collective traditionnelle, on vit surgir et se développer une autre forme de négociation – centrale et tripartite – qui se trouve pour ainsi dire à mi-chemin entre le système de relations professionnelles et le système politique général, et dont les objectifs participent de l'un et l'autre système. Cela parce qu'elle ne concerne pas strictement les *conditions de travail*, et que son destinataire direct n'est pas l'employeur, mais plutôt l'Etat et les interlocuteurs sociaux en général. Elle est difficile à définir en théorie, puisqu'elle échappe à la dynamique quotidienne des relations professionnelles. Elle requiert cependant la pleine participation des syndicats et des associations patronales, et exige que ses acteurs soient disposés à négocier. De plus elle a un impact – au moins indirect, mais le plus souvent très direct – sur les conditions de vie et de travail des travailleurs. De ce fait, même si elle constitue une forme de

négociation atypique, elle possède une place définie dans la pratique de la négociation collective en Amérique latine.

Contenu de la négociation collective

La richesse plus ou moins grande de la négociation collective est conditionnée par l'environnement général du système des relations professionnelles, et en particulier par des éléments comme la nature et la structure de l'unité de négociation, la capacité de négociation du syndicat et son intérêt pour une négociation sur des sujets déterminés, la conjoncture économique et politique générale, le pouvoir économique de l'interlocuteur patronal, et la marge de manœuvre conférée par la loi à ses interlocuteurs sociaux. Tous ces facteurs peuvent jouer dans un sens favorable à la négociation collective, faisant de la convention collective un instrument très dynamique et utile à la fois pour les employeurs et les travailleurs. Ou au contraire ils peuvent réduire la négociation collective à quelques points, presque toujours relatifs aux salaires, à moins qu'ils ne se limitent – comme le font quelques conventions collectives – à reproduire des dispositions légales existant déjà ou à ratifier l'obligation qu'a l'employeur de respecter la loi.

Une liste de thèmes de négociation

Alors que les salaires et les systèmes de rémunération sont un thème omniprésent dans les négociations collectives, les autres grands thèmes de négociation possibles sont beaucoup moins fréquents. Ils existent malgré tout et, pour cette raison, il est utile d'en présenter une courte liste.

Organisation du travail et classification des postes

Le second thème est celui des conditions générales de travail, et en particulier les heures de travail, les jours fériés et les vacances, même si la législation développe ces sujets avec un luxe de détails. A cela s'ajoutent les clauses relatives aux thèmes de l'organisation du travail, comme le travail par équipes ou les équipes de travail, thèmes qui sont également fréquents dans certaines négociations collectives. Soulignons aussi que dans quelques pays, comme l'Argentine, un chapitre très important de la négociation collective est consacré à la classification des postes.

Les prestations d'aide, l'assistance médicale et les garderies

Un autre thème abordé par la négociation collective est celui des *prestations d'aide*, sujet d'un grand intérêt pour les travailleurs étant donné l'insuffisance en quantité et en qualité de la couverture de la sécurité sociale, et le manque ou l'insuffisance des réseaux de distribution de prestations à caractère social en Amérique latine. Ainsi, dans un pays comme la République dominicaine, l'affiliation du personnel aux *mêmes soins médicaux pour tous* figure presque invariablement à l'ordre du jour de toute négociation collective ayant lieu dans une entreprise moyennement importante. Dans tous les autres pays, la négociation porte quand c'est possible sur des questions comme les soins médicaux et dentaires, les gardes d'enfants, les cantines, les espaces culturels et sportifs, etc. Il est toutefois évident que très peu ou aucun de ces thèmes ne figurent à l'ordre du jour des négociations dans les petites entreprises, ou dans les entreprises ayant moins de moyens, si bien qu'une fois de plus nous trouvons devant la même problématique: il est difficile à la négociation collective au niveau de l'entreprise de trouver une solution aux besoins de la majorité des travailleurs.

Les relations entre le syndicat et l'employeur

En dernier lieu on doit mentionner les clauses se référant de manière plus spécifique aux relations entre le syndicat et l'employeur ou l'organisation d'employeurs signataires de la convention collective. Ce thème peut être d'une importance capitale, puisqu'il commence en général par la reconnaissance du syndicat comme interlocuteur légitime de l'entreprise. De ce fait disparaît la première cause de conflit qui, comme on l'a dit plus haut, est la reconnaissance syndicale. En liaison avec cela on trouve les facteurs bénéfiques à la vie syndicale, qui peuvent inclure les permissions syndicales, les locaux pour les réunions, les panneaux d'affichage pour les annonces du syndicat, et parfois aussi une remise sur les formulaires de cotisations syndicales, à laquelle s'ajoute dans plusieurs pays, particulièrement en Argentine, la *quote-part de solidarité* ou *taxe de négociation collective* appelée «*agency shop*» en anglais.

Administration de la convention, recrutement et durée

D'autres thèmes sont liés à l'administration de la convention collective, qui est souvent mise entre les mains d'une commission paritaire. En relation avec ce thème figure celui de la résolution des conflits, qui peut être confiée à une commission interne de plaintes, et aller jusqu'à des procédures de réclamations hautement sophistiquées, inspirées de la pratique des «*grievance procedures*» aux Etats-Unis. Un autre thème peut être celui de l'intervention du syndicat dans le recrutement des travailleurs: au Venezuela par exemple, plusieurs conventions collectives spécifient les groupes de travailleurs compris dans leur champ d'action et dont l'affiliation au syndicat sera pratiquement automatique, du fait du risque qu'ils courent d'être licenciés («*union shop*»). Enfin, un dernier thème de négociation est constitué par les clauses en relation spécifique avec la durée de la convention collective et les formalités nécessaires à son éventuel renouvellement.

Considérations finales

Le début des années quatre-vingt a vu l'apparition en Amérique latine d'un cadre de négociation collective auquel on prédisait un avenir favorable³¹. Pratiquement vingt ans après, il faut nuancer l'optimisme exprimé par le passé, puisque le panorama offert à l'heure actuelle est assez disparate. Bien que la négociation collective ait certainement gagné en importance dans plusieurs pays, son déclin est également assez perceptible, même s'il n'existe pas vraiment de raison de craindre pour son existence. L'important n'est pas tant de savoir si elle va disparaître que de savoir ce que sera sa signification réelle à l'intérieur du monde du travail organisé.

Cependant, pour atténuer cette note pessimiste, on peut également observer qu'il y a vingt ans de cela on se posait des questions d'ordre idéologique, souvent parce qu'on considérait la négociation collective comme le prélude à la grève ou comme l'expression de la lutte des classes, et aussi parce qu'on lui attribuait un impact négatif sur l'évolution des prix et des salaires, dont la stabilité était un objectif toujours poursuivi et rarement atteint par les gouvernements d'alors. En contraste avec cette époque, de telles questions idéologiques ont aujourd'hui disparu puisque, si la législation du travail – souvent appelée maintenant «réglementation du marché du travail» – se trouve

dans le point de mire de nombreuses attaques néolibérales, une majorité de ces attaques se concentre sur les aspects individuels des relations de travail plus que sur ses aspects collectifs. De plus, on cherche même à promouvoir la négociation collective comme moyen utilisé pour introduire une plus grande flexibilité dans la législation du travail, flexibilité qui sera sûrement utile pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises confrontées aujourd'hui au défi de la mondialisation. Le meilleur exemple de cette attitude est sans doute la réforme du travail brésilienne de 1998³², qui permet aux entreprises de répartir leurs horaires de travail de manière plus rationnelle entre des périodes de haute et de basse conjoncture, comme de recruter une partie de leur main-d'œuvre sur des contrats à durée déterminée, à condition qu'une telle flexibilité soit acceptée lors de la négociation collective. Cela peut lui donner une nouvelle dimension, et de cette manière renforcer son champ d'action et promouvoir son utilisation.

En marge de ce qui a été signalé est apparu un nouveau mode de négociation collective, dont l'avenir semble maintenant assez prometteur. Il s'agit, comme nous l'avons dit plus haut, de la négociation nationale tripartite, ou concertation, qui permet l'adoption de compromis économiques, sociaux et politiques, ainsi que la légitimation de la représentativité sociale et politique des acteurs du système des relations professionnelles.

Cela permet de proposer une conclusion moins décourageante que celle suggérée par le seul examen de son évolution quantitative: on a cessé de percevoir la négociation collective comme un mode de relation conflictuel entre le capital et le travail, et on met de plus en plus l'accent sur les perspectives qu'elle offre plutôt que sur ses limitations. Suite à cette évolution, plutôt que de conclure que son déclin relatif est seulement un épisode transitoire, on peut au contraire formuler un pronostic plus optimiste, basé sur le fait que son potentiel a été jusqu'ici sous-utilisé et qu'il est temps de l'utiliser de meilleure façon.

Notes

¹ Directeur de l'Equipe technique multidisciplinaire, Bureau de l'OIT pour l'Amérique centrale, Cuba, Haïti, le Mexique, Panama et la République dominicaine.

² Les documents et débats de ce colloque ont été publiés dans *Algunos aspectos de las relaciones de trabajo en América*, Série Relations du travail, BIT, Genève, n° 11 (1961) et 11A (1962).

³ La documentation de ce séminaire a été publiée dans *La Negociación Colectiva en América Latina*, BIT, Genève, 1978.

⁴ Voir BIT: *Relations professionnelles et le développement dans les Amériques*, rapport III, 12^e Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'OIT, Montréal, mars 1986, pp. 40-48.

⁵ *Las Relaciones Laborales en el Cono Sur: Estudio Comparado*, Informes RELASUR, 1995, pp. 70-95.

⁶ M. L. Vega Ruiz et al: *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva: fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos*, document de travail, n° 88, Oficina de Area y Equipo Técnico Multidisciplinario, Bureau de l'OIT pour les pays andins, Lima, 1998.

⁷ Le terme *convention collective* est également utilisé en Espagne. Voici la dénomination adoptée dans les autres pays: au Brésil, *convention collective* au niveau de l'industrie ou du secteur d'activité et *accord collectif* au niveau de l'entreprise; au Mexique, *contrat collectif* au niveau de l'entreprise et *contrat-loi* au niveau de l'industrie ou du secteur d'activité; au Salvador, *contrat collectif* pour une négociation avec l'employeur et *convention collective* pour une négociation avec un syndicat d'employeurs; en Colombie, *convention collective* en cas de négociation avec une organisation de travailleurs et *pacte collectif* en cas de négociation avec un groupe de travailleurs non syndiqués. Au Guatemala, on utilise le terme général de *pactes collectifs de conditions de travail*, et au Honduras le Code du travail utilise apparemment indistinctement les termes de *contrat* et de *convention collective de travail*.

⁸ A. Bronstein: «La negociación colectiva», dans *Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina* (sous la direction de E. Córdova), Genève, 1981, pp. 83-98.

⁹ Sur l'évolution de la négociation collective en Uruguay, voir *Relaciones de Trabajo en el Uruguay: informe de una misión de la Oficina Internacional del Trabajo*, Série Relations du Travail, n° 66, Genève, 1987, pp. 73-87.

¹⁰ Voir ces antécédents dans *La negociación colectiva en América latina*, BIT, op. cit., p. 2.

¹¹ Sur l'évolution de la législation du travail en Amérique latine, voir A. Bronstein: «L'évolution sociale et relations professionnelles en Amérique: bilan et perspectives», *Revue internationale du Travail*, vol. 134 (2), 1995, pp. 179-203, et «La réforme de la législation du travail en Amérique latine: régime de garanties et exigence de flexibilité», *Revue internationale du Travail*, vol. 136 (1997), n° 1, pp. 5-27.

¹² Depuis cette époque il n'existe plus de conventions collectives dans les entreprises de l'Etat, et les syndicats du secteur public ont quasiment disparu.

¹³ Pablo Aznar, Mercedes Fonseca y Auxiliadora Leal: *La convención colectiva*, ministère du Travail, Centre d'Etudes du Travail, Managua, 1996.

¹⁴ Aznar, *ibid.*

¹⁵ Vega Ruiz, op. cit., p. 25.

¹⁶ BIT, *La negociación colectiva en América Latina*, op. cit., p. 8.

¹⁷ *Las relaciones laborales en el Cono Sur*, op. cit., p. 82.

¹⁸ *Ibid.*, p. 83.

¹⁹ *Ibid.*, p. 83.

²⁰ Données issues de *Encuesta Laboral* (1998) de la Dirección Nacional de Trabajo. L'enquête se basait sur un échantillonnage de 1241 entreprises employant au total 151 251 travailleurs.

²¹ *Ibid.*, p. 84.

²² Date à laquelle cette convention a été ratifiée par l'Argentine, le Brésil, le Guatemala et l'Uruguay.

²³ La loi n° 13720, qui a créé la Commission de la productivité, des prix et des revenus (COPRIN). La partie toujours en vigueur concerne principalement les dispositions en matière de maintien d'un service minimal en cas de grèves affectant un service de base.

²⁴ BIT, *Relaciones de trabajo en el Uruguay*, op. cit., p. 86.

²⁵ Voir *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition (révisée), 1996, pp. 167-170.

²⁶ Au Chili, on peut constituer un syndicat dans une entreprise comptant entre 8 et moins de 50 personnes si 50 pour cent des travailleurs souhaitent s'affilier à ce syndicat.

²⁷ Vega Ruiz, op. cit., p. 29.

²⁸ Le nombre minimal de travailleurs exigé pour constituer un syndicat est de 12 au Costa Rica, 20 en Bolivie, au Guatemala, au Mexique, au Nicaragua, au Paraguay, au Pérou, dans la République dominicaine et au Venezuela, 25 au Chili et en Colombie, 30 en Equateur et au Honduras, 35 au Salvador et 40 au Panama.

²⁹ Voir BIT: *Relations professionnelles et le développement dans les Amériques*, op. cit., pp. 70-71.

³⁰ Voir Basilio González: «La experiencia reciente del diálogo social en México», en *Diálogo y Concertación Social*, documents d'un colloque tripartite, BIT / ministère du Travail et de la Sécurité sociale de Colombie, Bogotá, les 17 et 18 octobre 1995, pp. 11-56.

³¹ Voir A. Bronstein: *La negociación colectiva*, op. cit.

³² Loi n° 9601 du 21 janvier 1998 et son décret réglementaire n° 2460 du 4 février 1998.

Forte présence de l'Etat pour contrôler les conflits

Elizabeth Tinoco

Principale spécialiste des activités pour les travailleurs
Equipe technique multidisciplinaire
OIT/San José
Costa Rica

et Mario Blanco Vado

Avocat spécialisé dans le droit du travail
Costa Rica

Cet article décrit brièvement la négociation collective en Amérique centrale, ainsi que les orientations relatives à son développement présent et futur dans le cadre de la liberté syndicale. Pour ce faire, nous nous référons d'abord rapidement au concept de négociation collective et à quelques-unes de ses implications, et nous traitons aussi de la place donnée par le droit du travail à la négociation collective au sein de la société.

1. En accord avec l'énoncé de la réglementation internationale (convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981) selon lequel la négociation collective prise dans son sens général comprend «toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs»,

il importe de donner les précisions suivantes:

a) bien qu'elle soit une manifestation essentielle de l'autonomie collective et qu'elle fasse donc partie intégrante de la liberté syndicale, la négociation collective n'est pas une activité (ou une catégorie) exclusive des organisations syndicales, puisque les travailleurs non organisés en syndicats peuvent également la mener ou en définir quelques-unes des modalités;

b) la définition donnée ci-dessus fait référence aux procédures («négociations») qui peuvent être un acte, une convention ou un accord entre les parties. Ce sera cependant chaque législation nationale qui définira les mécanismes concrets applicables dans chaque cas, et leur situation hiérarchique dans l'ordonnance juridique correspondante;

c) la négociation collective peut avoir lieu aussi bien dans le cadre de *procédures formelles à caractère public*, à savoir celles qui sont établies dans la législation du travail, que dans le cadre de *procédures ou mécanismes informels* définis par les parties intéressées elles-mêmes. Dans les deux cas nous sommes en présence d'une authentique négociation collective à laquelle s'appliquent les principes communs.

La négociation collective étant un élément fondamental de la liberté syndicale, il convient de donner une synthèse des principes de base établis par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT en matière de négociation collective¹:

- la négociation collective est un élément essentiel de la liberté syndicale;
- les organisations syndicales responsables de la négociation collective doivent être définies en fonction de la représentativité des dites organisations, et cela sans ingérence de la part des employeurs ou du gouvernement;
- la négociation collective doit être appliquée aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé;

- la participation à la négociation collective de représentants de travailleurs non organisés ne peut être effective que s'il n'existe pas d'organisations syndicales;
- dans tous les cas la négociation collective doit être un acte volontaire aussi bien pour les travailleurs que pour les employeurs, et sans intervention ni ingérence du gouvernement;
- les organismes chargés de résoudre les différends pouvant surgir lors de la négociation collective doivent être indépendants et contactés sur intervention volontaire des parties, sauf dans le cas de services publics essentiels dans lesquels l'arbitrage devient un mécanisme obligatoire pour trouver une solution aux différends.

2. Une variable moins traditionnelle tient à l'analyse du rôle assigné à la négociation collective par le droit du travail. Dans ce cas, nous partons de l'hypothèse que, dans la région, le but de la négociation collective est double:

a) établir un ensemble de procédures (négociation collective) destinées à maintenir sous le contrôle de l'Etat les conflits ayant lieu entre les acteurs des relations collectives professionnelles. Ces procédures ont pour but de *régler* le conflit en le maintenant dans une légitimité fixée à l'avance par l'Etat et en évitant qu'il ait des répercussions dans le cadre de l'entreprise ou du milieu de travail concerné;

b) qu'elle soit de nature syndicale ou avec participation syndicale, la négociation collective s'inscrit dans le cadre d'une fonctionnalité marquée de l'organisation syndicale selon le modèle socio-économique. Dans ce cas, la participation syndicale à la négociation collective est définie et établie en étant expressément restreinte au cadre de l'entreprise et de relations professionnelles spécifiques, et donc dépourvue d'un contenu de classe. Cet aspect est indéniablement lié au rôle réduit reconnu par le droit aux organisations syndicales dans la société d'Amérique centrale, droit selon lequel l'action syndicale doit suivre des orientations en conformité avec un modèle socio-économique déterminé.

Considérant l'importance de ce thème dans les pays qui voient une évolution rapide de leur structure socio-économique – évolution pouvant entraîner des changements à court et moyen termes dans la réglementation en matière de négociation collective – nous analyserons brièvement chacune des législations nationales en précisant les différents instruments et moda-

lités de la négociation collective et en nous référant particulièrement à cet instrument essentiel de la vie syndicale dans le domaine de la *convention collective de travail*.

La réglementation dans le cadre de la Constitution

Les règles constitutionnelles constituent la première référence de la fonctionnalité du modèle socio-économique de la négociation collective et de sa finalité dans le contrôle des conflits du travail. Une réglementation de la négociation collective dans le cadre de la Constitution existe dans tous les pays de la région. Comme on le verra, dans la majorité des cas, elle fait partie de celle relative à la liberté syndicale et elle comprend parfois la troisième composante essentielle de celle-ci, à savoir le droit de grève.

A ce sujet il nous faut apporter deux précisions. En premier lieu, dans certains cas, la référence à la négociation collective ou la mention expresse de celle-ci est omise, sans doute parce qu'elle est considérée comme incluse dans le concept même de liberté syndicale (Panama, Constitution politique (CP), article 64) ainsi que le droit de grève (CP, article 65), alors que dans d'autres cas (Nicaragua et Costa Rica), la liberté syndicale (CP, article 65), la négociation collective (CP, article 62) et la grève (CP, article 61) disposent de références spécifiques dans la Constitution. Au Salvador, par exemple, la Constitution politique non seulement s'en remet au droit ordinaire pour déterminer les conditions propres à la négociation collective (contrats et conventions collectives), mais elle établit l'impossibilité d'établir des clauses d'exclusion syndicale en se basant sur son contenu (CP, article 39).

En deuxième lieu, on observe une confusion voulue entre le genre et la catégorie (cas du Costa Rica) puisque le législateur de la Constitution fait uniquement référence à la convention collective de travail, alors que celle-ci est un des instruments de la négociation collective, et non l'unique, si on se base sur les définitions données dans la réglementation internationale. Ce manque de précision au niveau théorique, qu'on observe aussi dans la Constitution politique du Salvador, tend à provoquer des controverses dans la pratique, précisément quand on traite de la négociation collective dans le cadre de secteurs tendant à restreindre le contenu de la liberté syndicale, par exemple dans le cas des employés du service public.

Comme on le sait, l'inclusion d'énoncés relatifs au droit du travail dans les textes consti-

tutionnels de la région a son origine dans la Constitution mexicaine (1917) et sa fameuse section 123. Sa ratification a créé un précédent qui a permis l'introduction des principes relatifs au travail dans toutes les constitutions d'Amérique centrale, y compris les normes concernant le droit collectif du travail. Mais, outre cette origine, il est certain que cette inclusion permet également de refléter en première instance la fonctionnalité de la négociation collective. Elle existe précisément dans la constitution politique de tous les pays dans lesquels les secteurs dominants définissent et encouragent un type d'économie donné dans une conjoncture déterminée.

Les dispositions de la loi ordinaire

En dépit des règles nécessaires à l'ordre international – même dans le cas de pays ayant ratifié plusieurs de ces instruments – et de l'existence d'une réglementation dans les constitutions, c'est la législation ordinaire du travail qui déterminera en définitive les mécanismes et règlements concrets pour le développement et la pratique de la négociation collective.

Cette réglementation concrète dans la législation du travail nous permet de conserver la distinction initiale selon laquelle il existe une négociation collective à caractère public (établie directement par l'Etat à travers du droit du travail), en opposition à cette autre négociation qui ne provient pas directement de l'intervention de l'Etat mais qui est issue de la volonté des parties elles-mêmes dans la relation collective et qu'on peut dénommer négociation à caractère non gouvernemental. En dépit du fait que ces deux types de négociation font partie du même concept, dans le cadre de la présente analyse nous ne ferons référence qu'à celle qui est déterminée dans la législation ordinaire du travail, et nous ferons abstraction de la négociation à caractère non gouvernemental et de ses diverses manifestations.

De plus, en ce qui concerne la législation du travail, il faut souligner que les pays de la région disposent d'une réglementation très complète à ce sujet, ainsi que d'un fondement historique commun pour la réglementation des lois ordinaires, du fait de l'influence significative dans toute la région de la loi fédérale du Mexique sur le travail (1931). Ce document a servi de référence pour l'établissement de nombreux codes du travail d'Amérique centrale entérinés au début des années quarante ou par la suite pour certains pays.

L'analyse de la négociation collective à caractère public peut être menée en comparant les législations nationales afin de: 1) situer les diverses procédures à partir de la présence (ou de l'absence) d'un tiers, et 2) établir et définir précisément les différents instruments et leurs diverses dénominations nationales (selon l'entité collective qui est titulaire). Dans les deux cas nous examinerons les caractéristiques permettant de confirmer l'hypothèse exposée.

1. Une distinction à partir des procédures

Dans nos pays la négociation collective à caractère public tend à faire l'objet d'une réglementation législative importante et parfois détaillée. Ce fait nous permet de distinguer en son sein, à partir des procédures distinctes fixées par le législateur: a) une négociation établie par la législation pour qu'elle soit directement provoquée par les parties de la relation collective de travail, et b) une négociation collective issue des procédures prévues pour la résolution de conflits collectifs d'intérêts par le biais d'organismes judiciaires ou administratifs qui facilitent la résolution autonome de la controverse.

Le traitement direct

Quand le législateur établit la négociation collective pour que celle-ci soit directement développée par les parties de la relation collective, nous sommes en présence du règlement direct ou de la négociation collective directe. Celle-ci se caractérise par deux éléments simultanés qui se révèlent complémentaires:

- pas de présence obligatoire dans la négociation de tiers qui dirigent ou conduisent les procédures en complément des parties présentes dans la négociation. Dans les cas exceptionnels où ces tiers figurent, ils sont présents à la demande des intéressés, sans être essentiels pour la validité du résultat final;
- l'absence d'un conflit authentique entre les parties de la relation collective de travail. En conséquence, le différend, s'il existe, est à peine latent, non extériorisé ou avec un sujet éloigné du domaine premier des relations collectives. En résumé, il ne s'agit pas d'un conflit réel mais bien d'un état «latent».

Le plus souvent la loi requiert l'enregistrement ou le dépôt des instruments qui en résultent, obligation qui est une des formes utilisées

pour maintenir sous un contrôle adéquat le contenu même de la négociation collective. De même, quand il s'agit d'une négociation collective à caractère public (établie par la loi sur le travail), celle-ci contient fréquemment des réglementations sur son contenu, sur les règles de base devant être suivies par les intéressés pour son élaboration, y compris – comme on le verra quand on traitera des différents instruments – sur l'obligation de son enregistrement devant l'autorité administrative du travail.

Il faut ajouter que, pour cette négociation directe, dans la plupart des législations, la représentation des travailleurs peut être assurée aussi bien par les organisations syndicales que par les représentants des travailleurs directement élus. C'est dans ce domaine que se situent les procédures de règlement ou de traitement direct des législations étudiées. Pour le sujet qui nous occupe, il est important de souligner qu'en Amérique centrale les mécanismes directs sont peu importants, surtout ceux relatifs à la participation syndicale. A part quelques exceptions, ceci a pour cause une faible présence syndicale dans l'entreprise et une tendance généralisée du législateur à privilégier le conflit et avec lui ses mécanismes et procédures de résolution.

La conciliation à caractère collectif

- Dans ce cas, la négociation a lieu suite à l'intervention des organismes judiciaires et administratifs établis spécifiquement pour contrôler l'état de conflit dans le travail. Si la procédure se termine de façon positive, le résultat final est entériné par les intéressés eux-mêmes, avec une solution autonome aux controverses collectives.
- Le traitement des prétentions collectives se trouve dans une procédure établie par la loi sur le travail, conçue pour que les intéressés, avec la présence obligatoire d'un tiers agissant généralement en tant que conciliateur et/ou médiateur, résolvent le conflit collectif de travail situé hors du domaine de l'entreprise. Dans ce cas – contrairement à celui évoqué dans le traitement direct – on présume l'existence d'un fort niveau conflictuel, et les procédures permettant de résoudre le désaccord précèdent les mesures de conflit ouvert ou d'extériorisation du conflit, à savoir la grève et le chômage.
- De même que dans le cas de la distinction évoquée ci-dessus, il est important de signaler que le déroulement des procédures peut

être le fait aussi bien des organisations syndicales que d'une coalition temporaire et ad hoc des travailleurs intéressés, situation qui sera définie pour chaque cas par la loi sur le travail. La négociation collective directe ne donne pas toujours lieu à un instrument collectif et, dans le cas contraire, les prétentions des travailleurs et/ou de leurs organisations non satisfaites par l'employeur peuvent conduire à un différend formel dans la collectivité, différend susceptible de provoquer des manifestations externes telles que la grève. De ce fait le législateur a donné un caractère quasi obligatoire aux systèmes de résolution des conflits collectifs.

- Dans cet ordre d'idées, et faisant partie du système, on trouve aussi bien tous les mécanismes et procédures de solution autonome des différends collectifs que ces autres procédures dans lesquelles un tiers impose obligatoirement une solution aux parties (hétéronome), notamment l'arbitrage du travail. Dans tous les cas, on doit considérer qu'il s'agit de procédures établies par l'Etat et dont la finalité essentielle est d'éviter que les différends du travail (collectifs) dépassent les niveaux de «normalité» ou d'effet conflictuel considérés comme acceptables par le législateur et qu'ils représentent un risque ou mettent en péril la bonne marche ou le développement du modèle économique. Cette considération justifie la présence d'organismes publics ou de fonctionnaires en tant que tiers dans pratiquement toutes les législations d'Amérique centrale.
- Comme on analyse ici la négociation collective, on fera uniquement référence aux procédures auxquelles aboutissent les parties à l'intérieur des procédures établies par la législation pour une résolution. On n'abordera donc pas l'étude comparative des procédures qui, étant elles aussi des instruments collectifs, sont imposées par un tiers (arbitrage) et sont également évoquées dans les divers codes du travail d'Amérique centrale.

Dans cette optique, il convient de faire brièvement référence aux procédures de solution des conflits collectifs de travail dans les diverses législations pour trouver les instruments correspondants.

En termes généraux, la principale procédure de résolution des conflits collectifs de travail relative à la modification ou à la création de nouvelles réglementations est la procédure de *conciliation*. Il faut souligner que cette procé-

dure est ordinairement la conséquence d'un échec de la négociation directe et que, en général, seuls ceux qui sont partie prenante dans le règlement direct sont amenés à être présents dans la conciliation.

Au *Salvador*, la conciliation est conçue comme une étape postérieure à celle du traitement direct. Elle permet non seulement de limiter les différends (code du travail (CT), article 49), mais elle réduit aussi le sujet principal, puisque le règlement direct et par conséquent la conciliation ont lieu seulement avant les actions syndicales de négociation d'un contrat ou d'une convention collective de travail. La loi établit cependant une procédure de conciliation pour les travailleurs non organisés en syndicats pour la défense des intérêts socio-économiques communs (CT, articles 516 et 528). Lorsqu'on arrive à un accord, celui-ci est homologué et enregistré devant l'autorité administrative du travail au moyen d'un instrument dénommé *accord conciliatoire* (CT, article 521).

En résumé, au *Salvador*, la représentation des travailleurs dans l'étape de conciliation peut être exercée par les entités syndicales quand il s'agit de l'établissement ou de la révision d'un contrat ou d'une convention collective de travail (CT, article 481), mais aussi par les travailleurs élus à cet effet pour défendre les intérêts socio-économiques communs. La procédure a lieu devant les autorités administratives du travail, spécifiquement devant le directeur général du travail, qui désigne à son tour un conciliateur à cet effet (CT, article 492).

La situation est différente au *Nicaragua*, où le syndicat est l'unique entité autorisée pour traiter du conflit collectif à caractère socio-économique, ce bien que la réclamation correspondante ne puisse entraîner l'établissement d'une convention collective de travail (CT, article 373). Dans ce cas aussi la procédure a lieu devant le ministère du Travail, précisément devant l'Inspection départementale du travail. Dans ce cas elle ne donne pas lieu à un instrument collectif particulier ou différent de celui qui est issu de la négociation menée en marge de la procédure de conciliation, sauf quand il s'agit de différends pouvant résulter d'actions ou de compromis spécifiques, toujours avec la présence du syndicat.

Au *Panama*, il est expressément indiqué qu'il est nécessaire de passer par l'étape du traitement direct pour pouvoir avoir recours à la procédure de conciliation (CT, article 425). Comme la négociation collective est possible par l'intermédiaire de comités d'entreprises ou de délégués désignés à cet effet quand il n'existe

pas d'organisation syndicale, il est également possible de débiter l'étape de conciliation sans la présence du syndicat. Cependant les travailleurs non organisés en syndicat doivent représenter 30% des travailleurs de l'entreprise, de l'établissement ou du commerce concerné (CT, article 429). En conclusion, dans ce pays, sont admises – avec les exceptions indiquées – les deux possibilités quant à l'exercice de la procédure, qui a lieu devant l'autorité administrative, concrètement devant le directeur régional ou général du travail. En ce qui concerne le contenu ou les requêtes de la procédure, il peut s'agir de requêtes à caractère socio-économique ou d'un projet de convention collective. En cas d'accord, la conciliation donnera lieu à un instrument collectif, un accord collectif ou un *accord conciliatoire*, en fonction du titulaire.

Au *Honduras*, le code du travail admet simultanément la négociation collective à caractère syndical et à caractère non syndical. En conséquence, la procédure de conciliation est établie en tant qu'étape postérieure à celle du traitement direct, de manière que, si on n'arrive pas à un accord pendant la procédure de règlement direct, le groupe de travailleurs ou le syndicat doivent avoir recours à la procédure de conciliation (CT, article 794) lors de laquelle, quel que soit le mode de représentation des travailleurs, un accord permettra d'aboutir à un instrument dénommé *accord collectif* par la loi (CT, article 806). La conciliation a lieu devant les comités de conciliation et d'arbitrage, organismes créés et présidés par les autorités administratives du travail, et regroupant les représentants des patrons et des travailleurs (CT, article 648).

Enfin, au *Guatemala* (CT, articles 377 et suivants) et au *Costa Rica* (CT, articles 507 et suivants), la procédure de conciliation est établie en tant qu'institution judiciaire, devant un tribunal tripartite présidé par le juge du travail et regroupant des représentants des travailleurs et des patrons, comme au *Honduras*. La différence substantielle entre les deux pays réside dans le fait qu'au *Guatemala* la procédure peut expressément débiter à l'initiative d'une coalition temporaire ou d'une organisation syndicale, alors qu'au *Costa Rica*, comme la possibilité d'une action syndicale n'est pas expressément signalée dans la réglementation spécifique, la jurisprudence s'est chargée de nier de manière réitérée la titularité aux organisations syndicales, alors qu'elle est accordée pour d'autres réglementations (articles 346 et 378). La titularité des procédures est donc limitée aux coalitions temporaires. Dans les deux

pays, lorsqu'on arrive à un accord lors de cette étape de conciliation, il aboutit à un instrument collectif dénommé *accord conciliatoire* ou *accord collectif*.

Suite à ce qui a été exposé ci-dessus, on peut tirer quelques conclusions sur le thème de l'instrument collectif élaboré à partir des procédures de conciliation:

- bien que, dans tous les pays, il existe une procédure de conciliation pour résoudre les conflits collectifs à caractère socio-économique, il n'existe un accord conciliatoire ou accord collectif distinct de la convention collective de travail que dans les législations qui admettent la participation à la négociation collective – et donc la titularité de ces procédures – aux coalitions temporaires à caractère non syndical;
- dans tous les pays on reconnaît expressément la titularité de l'organisation syndicale dans les procédures de conciliation, au moins lorsqu'il n'a pas été possible d'obtenir la négociation d'une convention collective de travail. La jurisprudence du Costa Rica constitue l'unique exception à cette règle;
- les procédures de conciliation ont lieu en majorité dans un organisme administratif, et elles sont essentiellement à la charge des autorités administratives du travail. Les législations du Guatemala et du Costa Rica constituent l'exception à cette règle;
- quand ils n'ont ni le nom ni le caractère d'une convention collective, les instruments issus de cette procédure peuvent être considérés comme d'authentiques accords conciliatoires, accords collectifs ou pactes collectifs.

2. La distinction selon la titularité de l'instrument

Suite à ce qui a été dit plus haut, si on tient compte exclusivement du résultat final des diverses procédures dans la négociation collective à caractère public (notre sujet), il est possible d'établir des distinctions selon le titulaire de l'instrument auquel on aboutit, quelle que soit la dénomination employée. Cette catégorie est utile pour distinguer: a) les instruments à caractère syndical ou avec présence du syndicat, b) les autres instruments dans lesquels figurent des représentants de travailleurs non syndiqués.

La convention collective de travail. Suite aux remarques formulées ci-dessus et aux définitions données par les lois sur le travail dans la région, nous devons entendre par convention

collective du travail cet instrument dans lequel un ou plusieurs syndicats de travailleurs passent un accord avec un employeur, plusieurs employeurs ou des organisations d'employeurs, sur les conditions devant être respectées pour le travail dans un ou plusieurs lieux de travail et sur celles qui doivent être incluses dans les contrats de travail actuels et futurs dans le même domaine, ainsi que les règles applicables aux relations entre les parties de la relation collective de travail.

Dans ce concept sont comprises plusieurs dénominations incluses dans les lois sur le travail d'Amérique centrale. Dans ce sens nous devons préciser que l'instrument auquel nous faisons référence répond dans la législation du Salvador au nom de *contrat collectif* quand il a lieu avec un patron (CT, articles 269 et suivants) et de *convention collective de travail* quand il a lieu avec un syndicat de patrons (CT, article 288). Au Honduras il se nomme *contrat collectif* (CT, article 53) sans que le terme de *convention collective de travail* soit pour autant rejeté, et, comme on le verra, il inclut la possibilité de représentation des travailleurs par des coalitions non syndicales. Enfin, au Guatemala, cet instrument est appelé *pacte collectif de conditions de travail* (CT, article 49), alors qu'au Nicaragua (CT, article 235), au Costa Rica (CT, article 54) et au Panama (CT, article 398) on utilise la dénomination de *convention collective de travail* ².

Malgré ces différentes dénominations selon les pays, tous ces noms recouvrent en théorie le même instrument, avec cependant des particularités importantes selon la législation. Suite à ce qui a été dit, nous pouvons définir la convention collective de travail de la manière suivante: *la titularité de l'instrument, c'est-à-dire la représentation des travailleurs, n'est en principe affectée qu'à l'organisation syndicale.*

En principe, suivant l'énoncé de la convention n° 154 (1981), le concept de négociation collective comprend toutes les négociations qui impliquent une organisation de travailleurs et un employeur et/ou ses organisations. Si on ne peut rejeter la participation d'entités non syndicales (coalitions temporaires) dans la négociation collective, il faut espérer qu'existent des normes nationales stimulant et promouvant les négociations collectives entre organisations permanentes (convention n° 98, paragraphe 4), ce qui est évidemment en relation avec la liberté syndicale elle-même. Dans la même ligne il faut espérer qu'il existe dans la législation de chaque pays au moins un instrument dans lequel une organisation syndicale assume de manière exclusive la représentation des travailleurs.

Ce principe est respecté par pratiquement toutes les législations d'Amérique centrale, puisque le titulaire exclusif de l'instrument dont nous parlons, dans la mesure où il concerne l'intérêt des travailleurs, doit être une organisation syndicale. L'exception à cette règle générale se trouve dans le code du travail du Honduras, dans lequel la représentation des travailleurs dans le contrat collectif ou la convention collective peut être assumée aussi bien par une ou plusieurs organisations de travailleurs que par «... les représentants des travailleurs d'une ou plusieurs entreprises ou groupes de travailleurs associés de manière transitoire» (CT, article 53). Dans ce cas, on doit admettre qu'il s'agit de deux instruments distincts avec une même dénomination dans la législation: d'une part celui auquel participe l'organisation permanente des travailleurs, d'autre part celui qui considère comme titulaire la coalition temporaire tout en étant traité de la même manière par le législateur.

Les législations garantissent cependant la participation syndicale dans ce type d'instrument collectif en établissant que, devant des suppositions précises généralement en rapport avec les membres affiliés à l'organisation, le patron se trouve obligé de négocier.

Dans ces cas, la législation varie selon les pays: au Guatemala, l'obligation de l'employeur est effective quand l'entreprise comprend un quart des travailleurs syndiqués (CT, article 51); au Costa Rica, le pourcentage indiqué est réduit quand le tiers des travailleurs est syndiqué (CT, article 56); au Salvador, la participation syndicale ne doit pas être inférieure à 51% (CT, articles 270 et 289). D'autre part, au Nicaragua (CT, article 238), au Honduras (CT, article 54) et au Panama (CT, article 401), il suffit qu'existent des travailleurs syndiqués pour que le patron soit obligé de négocier.

Le traitement est différent quand il existe plus qu'une organisation syndicale affectée à la représentation des travailleurs pour la négociation. Dans ce cas les références concernant la représentativité sont peu nombreuses dans la législation, et en général on opte pour le critère d'affiliation majoritaire, c'est-à-dire que la titularité est concédée à l'organisation qui compte le plus grand nombre d'affiliés. Dans ce sens, les lois du Costa Rica (CT, article 56), du Guatemala (CT, article 51) et du Honduras (CT, article 54), au contraire de ce qui se produit dans la législation du Salvador qui exige une affiliation minimale de 51% du total des travailleurs, opte pour le critère de majorité indiqué. En rapport avec ce type d'exigences (51%), il faut signaler

que, conformément aux critères du Comité de la liberté syndicale, «la condition requise de l'approbation par la majorité absolue des travailleurs intéressés peut constituer un obstacle à la négociation collective incompatible avec les dispositions de l'article 4 de la convention n°98». (Voir BIT, 1996.)

Finalement, il faut indiquer que plusieurs des législations analysées permettent la coalition de deux ou plusieurs organisations pour la négociation, surtout dans les cas où l'exclusivité de l'instrument est établie, c'est-à-dire lorsque l'existence simultanée de plusieurs instruments est empêchée (Salvador, Costa Rica, Honduras). De plus il est admis que le syndicat de secteur ou d'industrie peut conclure des conventions pour ses membres, sans préjudice du fait qu'un syndicat d'entreprise négocie les conditions générales applicables dans l'établissement (Panama, CT, article 402; Costa Rica, CT, article 56).

La partie «employeur» peut être aussi bien une personne physique (patron) qu'une entité juridique, auquel cas elle peut également être constituée par un ou plusieurs syndicats de patrons.

De manière uniforme, dans toutes les législations de la région il est établi que, en ce qui concerne l'employeur, celui-ci peut être aussi bien un patron individuel qu'une organisation ou des organisations d'employeurs. A cet égard, les distinctions peuvent être établies en fonction du fait que certains pays exigent que l'organisation d'employeurs ait un caractère syndical.

En termes génériques, en ce qui concerne la nature de l'entité patronale, la législation de la République de Panama mentionne «... un employeur, groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs...» (CT, article 398). Une même ampleur de vue existe dans les législations du Honduras (CT, article 53) et du Nicaragua (CT, article 235), dans lesquelles aucun caractère spécifique n'est envisagé.

Une conception plus restreinte du sujet est donnée dans la loi du Costa Rica (CT, article 54): bien que celle-ci admette la possibilité de participation de plusieurs employeurs, s'il s'agit d'organisations, l'entité représentant les employeurs doit être de nature syndicale (CT, article 54). On observe la même chose au Salvador où, comme on l'a déjà indiqué, on appelle contrat collectif l'instrument conclu entre un syndicat de travailleurs et un patron, et convention collective de travail l'instrument conclu entre le syndicat des travailleurs et le syndicat des patrons, rejetant ainsi toute autre organisation d'employeurs à caractère non syndical.

Dans ces cas, les patrons obtiennent une sécurité plus grande pour s'exclure de la négociation en se regroupant dans des entités à caractère civil (et non syndical) grâce au droit d'association générale.

Le contenu de l'instrument est orienté vers la détermination des conditions générales de travail, sans que cela implique l'établissement de règles de conduite ou d'obligations entre les parties de la négociation collective (syndicat de travailleurs et employeur).

Le contenu de cet instrument collectif est sans plus la détermination des conditions générales de travail. Le législateur précise qu'il s'agit de «réglementer... les conditions régissant les contrats individuels de travail dans les entreprises et établissements concernés; et les droits et obligations des parties contractantes» (Salvador, CT, article 268).

Cet énoncé et les énoncés semblables des autres législations permettent de préciser la fixation des conditions de travail comme objet principal de la négociation, mais aussi d'arriver à une classification des textes en ce qui concerne la classification des normes de l'instrument, réparties entre clauses réglementaires et clauses obligatoires. Les premières sont les clauses incorporées aux contrats individuels de travail, substituant ainsi les normes des contrats individuels de travail quand leurs bénéfices sont moindres que pour un contrat collectif. Les clauses obligatoires établissent des obligations directes entre les parties de la négociation collective, c'est-à-dire les obligations entre l'employeur (ou les employeurs) et l'organisation syndicale.

En ce qui concerne les clauses réglementaires, il manque encore quelques précisions additionnelles. Dans la majorité des législations d'Amérique latine, il est établi que celles-ci sont applicables à tous les travailleurs, interdisant ainsi l'utilisation de cet instrument uniquement par les travailleurs syndiqués. Comme on l'indiquera en analysant les clauses d'exclusion syndicale, l'exception à cette règle se trouve dans la législation du Honduras (article 61), qui permet de réglementer l'entrée dans l'entreprise en limitant l'adhésion syndicale, mais selon laquelle l'instrument collectif peut, de plus, établir des «privilèges en faveur des syndiqués». Cependant l'application de la règle ne peut se faire au préjudice de ceux qui, sans appartenir au syndicat, travaillent dans l'entreprise au moment de l'acceptation de l'instrument.

Les autres pays suivent cette ligne afin d'éviter une discrimination au préjudice des travailleurs non syndiqués, en interdisant

expressément les clauses d'exclusion sous toutes leurs formes, en général au moyen d'une formule finale du genre: «Les clauses de la convention collective s'appliqueront à toutes les personnes... travaillant dans l'entreprise... qu'elles soient ou non membres du syndicat» (Nicaragua, CT, article 237), ou bien en établissant un vaste champ d'application à l'instrument: Guatemala (CT, article 50), Costa Rica (article 55), Salvador (article 277), Panama (article 405) et en l'accompagnant de l'interdiction de déterminer des conditions différentes pour les syndiqués et les non syndiqués.

En second lieu, la législation du travail garantit la modification des contrats individuels uniquement quand ceux-ci sont moins favorables aux travailleurs que les contrats collectifs. Cette disposition vise à protéger les travailleurs, afin d'éviter que la négociation collective ne soit utilisée pour amoindrir les conditions de travail. Dans toutes ses modalités, elle provient de la conception traditionnelle selon laquelle l'instrument ne peut qu'améliorer les conditions de travail, et aussi de la conception propre au droit du travail selon laquelle aucun instrument – aussi bien individuel que collectif – ne peut affaiblir les conditions minimales établies par la législation ordinaire. Un principe qui s'applique évidemment aussi à la convention collective de travail, bien que dans ce cas – au moins au Panama – une réforme récente permette de substituer en faveur du travailleur un avantage par un autre avantage prévu dans la convention collective (Panama, CT, article 406).

Cette règle est spécifiée quand il est souligné que «la convention collective ne peut être conclue dans des conditions moins favorables pour les travailleurs que celles contenues dans les contrats en vigueur...» (Honduras, CT, article 60) ou bien que ses normes sont applicables aussi pour les contrats qui «... seront conclus à l'avenir...» (Guatemala, CT, article 50), ce qui est en rapport avec le caractère de loi assigné aux dispositions de l'instrument. Conformément à celui-ci, il est entendu que l'application des clauses réglementaires est obligatoire aussi bien pour les contrats individuels actuels que pour ceux qui seront établis à l'avenir dans le même domaine (Costa Rica, CT, article 55).

Le principal contenu est la réglementation générale des conditions de travail, mais les parties sont obligées de respecter un ensemble de réglementations formelles établies par l'Etat.

Ainsi l'Etat, en accord avec les principes de non ingérence et en particulier d'autonomie

collective, n'impose pas un contenu spécifique à la convention collective, mais signale les thèmes devant être traités dans l'instrument, et impose quelques formalités de base. Le descriptif donné par la législation considère généralement comme questions formelles obligatoires celles qui concernent l'identification des parties, le nombre d'exemplaires de l'instrument, la définition du domaine d'application, y compris celui qui est relatif aux catégories professionnelles impliquées, la date de souscription et la période de validité.

Dans ce sens toutes les législations de la région coïncident, avec quelques différences formelles pour le Salvador (CT, article 275), le Costa Rica (CT, article 58) et Panama (CT, article 403). Dans les autres pays, la loi sur le travail ne fait qu'évoquer les thèmes inclus selon la volonté des parties, comme les journées de travail, les vacances et les salaires, sans autre limitation que le respect des chiffres minimaux fixés par la loi et le contenu des contrats individuels qui ne peut être amputé. L'important est qu'en aucun cas ne s'établisse un contenu spécifique à caractère obligatoire, et qu'il soit laissé aux parties la liberté d'établir le pacte suivant leur volonté.

Comme on l'a indiqué, la période de validité de l'instrument, quoique relevant de la volonté des parties, fait l'objet d'une réglementation plus spécifique dans la législation. Dans ce sens, la règle générale établit presque toujours un délai minimal et un délai maximal utilisé par les parties pour établir la période de validité de l'instrument. Les législations du Costa Rica (CT, article 58), du Salvador (CT, article 276) et du Guatemala (CT, article 53) fixent ces délais entre un an minimum et trois ans maximum. Par contre, au Panama, le délai minimal est de deux ans et le délai maximal de quatre ans (CT, article 410), et la législation du Nicaragua établit un délai maximal de deux ans seulement (CT, article 239). L'exception à ce type de réglementation se trouve dans la législation du Honduras, dans laquelle on établit un délai présomptif d'un an seulement quand les parties n'en signalent pas expressément un autre (CT, article 68), si bien qu'il semble exister dans ce pays une liberté plus grande pour les parties.

Enfin, malgré ces différences, tous les pays admettent la prorogation automatique de l'instrument, dans certains cas pour un an (Salvador) et dans d'autres pour des périodes successives de un an (Honduras), ou bien pour une période de prolongation équivalente à sa validité (Nicaragua et Costa Rica) ou même une période allant jusqu'à la mise en place d'un nouvel instrument (Panama et Salvador).

L'instrument est normalement soumis à un enregistrement et une homologation par l'autorité administrative du travail.

Bien qu'il n'existe pas de contenu obligatoire, le respect des règles formelles indiquées est contrôlé par l'Etat à partir de l'enregistrement et de l'homologation devant les autorités administratives du travail. Parfois, exceptionnellement, la législation demande l'envoi de celui-ci seulement pour «contrôle» (Nicaragua, CT, article 235) ou tout simplement pour «présentation» à l'autorité du travail (Panama, CT, article 399). Au contraire, une procédure non seulement d'enregistrement de l'instrument mais aussi d'homologation réelle est établie par les législations du Costa Rica (CT, article 57), du Salvador (CT, article 277), du Honduras (CT, articles 58, 78 et suivants) et du Guatemala (CT, article 52), dans lesquelles l'autorité administrative peut ordonner soit l'inscription ou le dépôt soit au contraire la modification du pacte par les parties quand celui-ci ne respecte pas les normes de la législation du travail.

De plus, il faut mentionner que, dans certains pays, l'Etat, de manière centralisée ou sous l'autorité d'une partie, se réserve la possibilité de développer le contenu de l'instrument collectif ou bien d'en étendre la portée. Cette extension peut porter sur toute une région, un secteur ou une activité économique. Au Salvador, l'extension concerne les entreprises relevant d'une même activité économique (CT, article 295) alors qu'au Costa Rica (CT, article 63) et au Guatemala (CT, article 54), elle concerne une branche industrielle, une activité économique ou une région. Au Honduras, l'extension porte sur un territoire ou une catégorie professionnelle, et elle est uniquement sous la responsabilité des autorités du travail (CT, article 73).

Manifestement, cette pratique peu fréquente dans nos pays est une manifestation d'interventionnisme de l'Etat dans le marché du travail, un interventionnisme caractéristique du modèle économique antérieur. Le faible développement de la négociation collective dans le secteur privé, en liaison avec une organisation syndicale limitée, a provoqué peu d'extensions de ce type.

Le règlement direct

Le règlement direct est également un instrument collectif à caractère formel, conclu par la détermination des conditions de travail, et dans lequel le titulaire n'est pas une organisation syndicale mais des représentants du personnel. Dans ce cas, la validité de l'instrument

et la défense de l'intérêt collectif requièrent la présence de représentants du personnel, qui ont généralement été nommés uniquement à cette fin.

On peut trouver différentes dénominations dans les textes pour ce type de négociation collective qui, comme nous venons de l'indiquer, est caractérisé par l'absence d'une organisation syndicale, ce qui le distingue de la convention collective de travail que nous avons définie plus haut.

Si l'on tient compte du contenu des conventions internationales, il faut signaler que, à l'intérieur du concept générique de négociation collective, on mentionne aussi ce type d'instrument, auquel il est fait référence, bien que de manière non directe, dans le texte de la convention (n° 135) concernant la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder, 1971, et la recommandation correspondante (n° 143). La convention précise dans son article 3:

«Aux fins de la présente convention, les termes «représentants des travailleurs» désignent des personnes reconnues comme tels par la législation ou la pratique nationale, qu'elle soient:

- a) des représentants syndicaux, à savoir des représentants nommés ou élus par des syndicats ou par les membres de syndicats;
- b) ou des représentants élus, à savoir des représentants librement élus par les travailleurs de l'entreprise, conformément aux dispositions de la législation nationale ou de conventions collectives, et dont les fonctions ne s'étendent pas à des activités qui sont reconnues, dans les pays intéressés, comme relevant des prérogatives exclusives des syndicats.»

Dans la législation de la République du Honduras, le contrat collectif de travail (appelé aussi convention collective) est l'unique instrument disponible, et c'est le même instrument qui peut être entériné aussi bien par un syndicat de travailleurs que par un groupe de travailleurs associés de manière transitoire (CT, article 53). Dans ce cas qui est le seul, les deux instruments correspondent à une seule entité législative dans laquelle la coalition temporaire et le syndicat ont les mêmes attributions. Selon la loi sur le règlement direct (CT, article 790), une négociation provoquée par un syndicat donnera lieu à une convention collective, alors qu'une négociation provoquée par des tra-

vailleurs non syndiqués donnera lieu – en cas d'accord – à un pacte collectif de conditions de travail, que nous apparentons au règlement direct traité plus haut (CT, article 793).

Au contraire, au Nicaragua et au Salvador, il n'existe aucun instrument de ce type, si bien que le seul instrument possible est celui qui requiert la présence du syndicat (convention collective de travail) et, quand il n'existe pas d'organisation de travailleurs, ceux-ci ne peuvent utiliser la négociation collective directe. Dans la législation du Nicaragua, si le règlement direct existe (CT, articles 371 et 372), on le trouve comme prévu dans les conversations directes entre l'employeur et l'organisation syndicale ainsi que dans la mise en place de conventions collectives de travail, mais pas dans l'exercice de la négociation collective par des représentants des travailleurs à titre temporaire.

Une mention expresse du règlement direct figure dans la législation du Panama, qui établit que, «... en l'absence des dites organisations (syndicales), les travailleurs peuvent présenter les réclamations et pétitions par le biais de comités d'entreprise ou de délégués spécialement désignés à cet effet» (article 423), et que le résultat de telles démarches est constaté dans un accord qui doit être remis aux autorités administratives du travail (CT, article 424). Dans ce cas, quand la démarche est le fait d'un comité d'entreprise ou de délégués, l'instrument qui en résulte sera un instrument de négociation collective dans les termes définis par la loi. L'importance de la réglementation mentionnée repose sur le fait que, pour éviter le caractère antisynical pouvant parfois être entraîné par cette modalité, elle se base sur la non-existence de l'organisation syndicale, ce qui permet d'éviter de la part de certains employeurs des conduites contraires à la liberté syndicale.

Dans une optique similaire cet instrument est présent aussi dans les législations du Costa Rica (CT, article 504) et du Guatemala (CT, articles 374 et 375), dans lesquelles un comité ad hoc peut réaliser des négociations directes dont les accords sont constatés dans un acte déposé auprès des autorités administratives du travail. Ces autorités doivent s'assurer que ces accords ne violent pas le contenu de la loi sur le travail ni sa pratique «rigoureuse». La différence substantielle est que, comme il s'agit d'instruments auxquels l'organisation syndicale ne participe pas, on ne peut les utiliser pour éviter la présence des organisations syndicales. Dans le cas du Costa Rica, une réforme récente (loi n° 7360 du 12 novembre 1993) établit que

l'employeur se voit interdire la négociation collective quand celle-ci n'a pas lieu avec le syndicat, si celui-ci regroupe au moins 51% des travailleurs (Costa Rica, CT, article 370). Cela permet d'espérer que le règlement direct soit à nouveau assumé comme un authentique instrument de négociation collective, dépourvu de tout caractère antisyndical.

En termes généraux, dans les trois pays qui admettent ce type d'instrument, les réglementations sont assez élémentaires, principalement parce que leur caractéristique essentielle est que cet instrument ait un caractère subsidiaire par rapport aux instruments de participation syndicale. L'unique exception à cette règle est la réglementation particulière au Honduras.

Le contenu de la négociation à caractère syndical

Un premier examen du contenu de la négociation collective, restreint pour des raisons purement pratiques aux instruments à caractère syndical (la convention collective de travail), nous permet de confirmer l'hypothèse que le développement de la négociation collective dans les pays analysés s'effectue dans les termes prévus par la loi du travail: la négociation est restreinte au domaine de l'entreprise, son contenu est limité aux relations de travail (individuelles et collectives), et elle est dépourvue de tout contenu de classe.

De plus, on doit considérer que les sujets et réglementations incorporés dans les instruments collectifs proviennent fréquemment des réglementations législatives elles-mêmes. Dans ces cas, les normes de l'instrument collectif ont tendance à supplanter les normes minimales établies par la loi et/ou à compléter les dispositions légales, sans pour autant s'éloigner des orientations de base fixées par l'Etat sur chacun des sujets pouvant être traités.

La caractéristique soulignée permet à l'évidence d'analyser quelques-uns des sujets principaux, comme les cas de contrats individuels de travail et des journées de travail et, en général, tout ce qui est défini par les textes en tant que clauses normatives de l'instrument collectif. En matière de contrats individuels de travail, par exemple, les parties ont tendance à distinguer dans l'instrument les contrats à durée déterminée (à court ou à long terme, et à la pièce) des contrats à durée indéterminée, à partir des définitions stipulées dans la loi du travail, en précisant les contenus spécifiques, mais sans réussir à réglementer ou spécifier de nouvelles formules de contrat. Le même phéno-

mène se produit au sujet de la journée de travail, dans laquelle les instruments collectifs se limitent aussi à réitérer la distinction traditionnelle dans la législation entre journée ordinaire et journée extraordinaire, calculée sur une semaine ou sur un jour, en établissant des journées ordinaires moins longues ou égales à celles fixées par le législateur et, pour la journée extraordinaire, en fixant des rémunérations plus élevées ou égales à celles définies par la loi ordinaire. On peut tirer une conclusion similaire en révisant les contenus en matière de congés, salaires et stabilité d'emploi³. Dans tous ces cas, les parties ont tendance à répéter les réglementations de la loi, avec des variations en faveur des travailleurs, en convertissant ainsi l'instrument en un «petit» code du travail spécifique de portée réduite. Jusqu'à aujourd'hui, il apparaît que la négociation collective en Amérique centrale et au Panama est fortement liée au contenu de la loi du travail, avec des améliorations certaines pour le bénéfice des travailleurs, mais aussi une fonction consistant à appuyer le modèle de relations professionnelles établi par la législation du travail.

De plus, en lien avec cela, il est important de signaler que la négociation collective a un retard considérable si on prend en compte la transformation en cours du modèle socio-économique. A ce sujet, il est évident que le contenu thématique de la négociation collective ne reflète pas les thèmes émergeant dans le monde du travail, et les quelques exceptions existantes ne font que confirmer la règle⁴. Cela est encore plus évident dans les pays (analysés dans cette étude pour la plupart) dont les législations du travail n'ont pas vu de changements dans le domaine du droit individuel du travail, changements orientés vers la transformation de ce droit en fonction du nouveau modèle socio-économique et de ses exigences.

Dans ce sens, il faut affirmer que, dans ces pays, si ces thèmes émergents ne font pas l'objet d'une réglementation dans la législation, ils ne figurent pas non plus dans la négociation collective. Cela explique l'absence de clauses correspondantes dans les instruments, clauses relatives aux nouvelles modalités des contrats de travail, aux nouvelles formes de rémunération, aux journées de travail non traditionnelles, à la productivité, etc. Cette situation de dépendance véritable entre la loi et le contenu de la négociation montrerait la portée – non encore explorée dans son entier – de la fonctionnalité réelle du syndicat en regard du modèle économique, et particulièrement l'existence d'un retard ou d'une distorsion dans l'évolution du thème de

la négociation collective, qui atteindrait jusqu'au modèle de relations professionnelles établi par la loi du travail.

Conclusions

Suite à ce que nous venons d'exposer, nous pouvons préciser quelques conclusions générales:

- aussi bien dans les mécanismes de solution autonome des conflits que dans leur champ d'action, on observe, tout comme dans tout le droit du travail, une forte présence de l'Etat. Cette présence se manifeste entre autres par une abondante réglementation dans la législation, réglementation qui concerne les procédures, l'instrument, ses thèmes et le contenu de la négociation collective, dans le but de maintenir les conflits sous contrôle et de garantir un contenu n'allant pas à l'encontre du modèle de relations professionnelles mis en place par les réglementations de l'Etat;
- la présence syndicale dans la négociation collective est expressément et formellement reconnue aussi bien dans la législation ordinaire que dans les dispositions de la Constitution. Dans ce sens, l'absence de négociation collective en Amérique latine, exposée de manière réitérée par les travailleurs, n'est pas due à l'absence de dispositions légales, mais à l'existence d'autres facteurs, parmi lesquels la difficulté manifeste et de plus en plus grande d'obtenir une véritable présence syndicale dans l'entreprise et/ou l'insuffisance pratique des normes existantes;
- malgré la reconnaissance de la présence syndicale dans la négociation collective, il faut souligner aussi que toutes les législations admettent une présence simultanée d'entités ad hoc ou de comités permanents de travailleurs pouvant également participer à la négociation collective. Dans ces cas, toutes les législations ne contiennent pas le principe de défense de l'organisation syndicale en tant que mesure permettant d'éviter des actions antisyndicales dérivées de cette négociation collective à caractère non syndical;
- le contenu de base de la négociation collective, en tenant compte du plan purement formel des règles législatives, et en admet-

tant l'existence de clauses obligatoires lors de leur exécution, est presque exclusivement orienté vers la modification ou l'amélioration des normes des codes du travail ou des contrats de travail (clauses normatives) au bénéfice des travailleurs, sans qu'il soit possible de trouver des références expresses à des thèmes actuels qui soient en relation avec la mise en place d'un nouveau modèle socio-économique. Un fait notoire est l'absence de références spécifiques dans la législation sur les thèmes émergents dans le mode du travail, comme par exemple la productivité ou la flexibilité.

Référence

BIT. 1996. *La liberté syndicale*. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 4^e édition (révisée), Genève.

Notes

¹ Une des principales réglementations internationales en la matière est la convention (n° 98) de l'OIT concernant l'application de principes du droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Cette convention stipule dans son article 4: «Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.»

² A ce sujet il est important de distinguer l'instrument qui nous concerne de celui que les textes ont dénommé *contrat d'équipe*, appelé improprement «contrat collectif» dans certaines législations (Costa Rica, CT, article 49 et Guatemala, CT, article 38). Ce contrat d'équipe est bien un instrument entre patron et syndicat, mais il est destiné à régir un travail spécifique (et non des conditions de travail), dans lequel le syndicat détermine, sous sa responsabilité et en tant que véritable intermédiaire dans les relations professionnelles, quels seront les membres qui seront chargés d'un service déterminé en contrepartie d'un prix global à la charge de l'employeur, des employeurs ou du syndicat d'employeurs impliqué dans le contrat.

³ En matière de stabilité du travail, la règle générale consiste à établir des indemnités supérieures à celles fixées par la loi du travail ordinaire, et seulement exceptionnellement jusqu'à la mise en place de réglementations empêchant le licenciement.

⁴ L'exception pourrait être la République de Panama, si on prend en considération les transformations provoquées par la loi n° 44 du 12 août 1995 et leurs effets sur le contenu de la négociation collective.

Nombreux sont aujourd'hui les secteurs sociaux exigeant de la part des syndicats l'élaboration d'une position commune dans le cadre du dialogue social

Marleen Rueda-Catry
Juan Manuel Sepúlveda Malbrán
María Luz Vega Ruiz *

Le cadre légal

Les pays andins, de tradition juridique romaniste, basent le système de la réglementation du travail sur le droit. Cependant, dans la mesure où on assiste au développement de l'industrialisation et de la croissance économique, et du moment que cela est facilité par la situation politique, l'autonomie collective a vu s'ouvrir ses propres espaces, qui ont parfois aussi précédé une évolution dans le droit. En général, cependant, le réglementarisme excessif existant dans la région a réduit l'importance de la négociation collective, non seulement en entamant (y compris parfois de manière intentionnée) le développement de la liberté syndicale, mais aussi en provoquant un décalage notable entre la règle écrite et son application.

S'ils présentent des similitudes au niveau général, les cinq pays suivants: Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela, ont développé des modèles très distincts de relations collectives qui, en définitive, présentent des différences sensibles selon les choix économiques, sociaux et historiques de ces pays.

Sans préjudice d'une orientation ou d'une autre, la législation de ces cinq pays paraît s'orienter lentement vers une plus grande participation des acteurs sociaux dans l'élaboration de la réglementation. On assiste ainsi à la création de tables de négociation permettant la concertation sur les relations professionnelles (en Equateur), la signature de conventions tripartites qui sont le prélude à une réforme du code du travail (au Venezuela), ou la négociation et le développement de projets visant à améliorer les relations professionnelles (en

Colombie). En contrepartie, des pays comme le Pérou sont les pionniers de la région andine pour la mise en pratique d'un certain assouplissement dans la réglementation.

Les caractéristiques générales de la législation

Si le système latino-américain de droit du travail trouve sa source dans les constitutions nationales (les *Carta Magna* des cinq pays contiennent des dispositions relatives à la négociation collective¹) – de fait la Colombie, l'Equateur et le Pérou garantissent expressément le droit à la négociation collective – ce sont les différentes lois relatives au travail qui réglementent l'existence de l'institution et sa procédure. Ainsi le contrat collectif est réglementé en Bolivie par le décret réglementaire n° 224 du 22 août 1943 (qui réglemente la loi générale relative au travail – LGT) et par le décret suprême n° 05051 du 1^{er} octobre 1958. Les conventions collectives, les pactes collectifs et les contrats syndicaux sont réglementés en Colombie par le code substantif du travail (article 467). En Equateur, le contrat ou pacte collectif (*pacto colectivo*) est réglementé par le code du travail (article 226). Le Pérou (seul pays où la réglementation n'est pas codifiée) dispose de la loi n° 25593 sur les relations collectives de travail en date du 2 juillet 1992². Au Venezuela, la convention collective est réglementée par la loi organique sur le travail.

Si on a vu se développer de bonne heure toute une réglementation destinée à structurer l'activité syndicale³, la législation de base a évolué très différemment dans les cinq pays

andins. Il est important de considérer les dates de promulgation des textes en vigueur. La Bolivie possède la réglementation la plus ancienne de la région et le pays n'a pas vu de changements importants durant ces dernières années, même s'il a été directement touché par des programmes d'ajustement structurel. En Equateur, si la dernière réforme date de 1991, les codifications de 1961, 1971 et 1978 ont constitué des réformes partielles sans révision du texte original de 1938 dans son ensemble, ce qui dans la pratique donne un texte déséquilibré et inadapté. Quant aux législations de la Colombie, du Pérou et du Venezuela, elles ont été révisées en substance ces dernières années selon des perspectives très différentes (vers un assouplissement pour les deux premières et des garanties pour la dernière).

Si on considère les conventions de l'OIT sur la liberté syndicale, particulièrement la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective⁴, toutes les législations présentent cependant des problèmes de fond qui ont été signalés de longue date par la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations.

Les types de négociation et les instruments

Bien que dans ces cinq pays il ne semble pas exister de limite au cadre de la négociation collective (entreprise, secteur d'activité, corps de métier), seuls le Pérou⁵ et le Venezuela⁶ établissent dans la pratique des normes plus ou moins détaillées sur l'existence et l'application de conventions au sein des secteurs d'activité et/ou corps de métiers et, sauf dans le cas du Venezuela, la négociation n'est limitée qu'au cadre de l'entreprise.

Les types de «conventions collectives» varient, et ces variations ne sont pas seulement dues à la terminologie (voir ci-dessus). En Bolivie, au Pérou et au Venezuela, le droit n'indique qu'un type de convention collective (appelé contrat (*contrato*) en Bolivie et convention collective (*convención colectiva*) dans les deux autres pays). C'est celle qui est conclue entre un ou plusieurs employeurs, ou une association ou un syndicat d'employeurs d'une part et une fédération ou confédération de syndicats de travailleurs d'autre part (au Pérou il est prévu que, si ces dernières n'existent pas, le contrat peut être conclu par les représentants des travailleurs concernés). Le but de cette convention

est de déterminer ou réglementer les conditions de travail (en Bolivie), réglementer les rémunérations, les conditions de travail, la productivité et d'autres aspects des relations professionnelles (au Pérou), ou établir les conditions conformes à la bonne marche du travail et les droits et obligations des parties (au Venezuela).

En Colombie, la réglementation prévoit l'existence de conventions collectives (conclues entre un ou plusieurs employeurs ou associations d'employeurs d'une part et un ou plusieurs syndicats ou fédérations de syndicats de travailleurs d'autre part, afin de fixer les conditions de travail), pactes collectifs (conventions conclues entre les employeurs et les travailleurs non syndiqués), et les contrats syndicaux (un ou plusieurs syndicats de travailleurs avec un ou plusieurs employeurs ou syndicats d'employeurs pour la prestation de services ou l'exécution d'un travail par ses membres). En Equateur, en plus du contrat ou pacte collectif (conclu entre un ou plusieurs employeurs ou associations d'employeurs et une ou plusieurs associations de travailleurs, afin d'établir les conditions ou bases normatives nécessaires aux contrats individuels de travail), il existe le contrat collectif obligatoire: en vertu d'un décret exécutif édicté en accord avec le droit, il s'applique à tous les employeurs d'un même secteur d'activité et dans une province déterminée; pourvu qu'il soit à l'origine conclu par les deux tiers des mêmes employeurs et travailleurs organisés.

Le parties légitimes en présence

Dans les cinq pays, les syndicats de travailleurs sont les parties pouvant légitimement négocier au nom des travailleurs, et cette reconnaissance s'étend expressément aux fédérations en Bolivie, en Colombie, au Pérou et au Venezuela, et aux confédérations en Bolivie et au Venezuela. Cependant, les travailleurs non syndiqués peuvent, comme on l'a vu plus haut, conclure des conventions en Colombie et au Pérou. Au Venezuela⁷, faute de syndicat, les conventions au sein de l'entreprise peuvent être négociées collectivement par les représentants expressément élus par la majorité des travailleurs.

En Equateur, quand il existe un comité d'entreprise (ce qui est le cas dans la pratique), c'est ce comité qui obtient la préférence sur les autres associations de travailleurs dans le droit à la négociation, et dans ce cas celles-ci doivent donc renoncer à ce droit.

Dans le cas où il existe plus d'un syndicat dans l'entreprise, toutes les organisations

doivent se regrouper en une seule qui les représente pour négocier un contrat collectif en Bolivie, alors qu'en Colombie et au Pérou on applique la règle du syndicat le plus représentatif pour obtenir cette légitimation⁸. Une règle semblable s'applique en Equateur quand il n'existe pas de comité d'entreprise.

Quant à la partie qui représente les employeurs, la définition même de convention collective légitime dans tous les pays un ou plusieurs employeurs, une association-syndicat d'employeurs ou plusieurs organisations d'employeurs⁹, sans qu'il existe de règles spécifiques concernant la représentation puisque, pour qu'un employeur individuel puisse négocier, il n'est pas nécessaire de déterminer quel est le syndicat le plus représentatif.

Le processus de négociation collective

Le processus de négociation collective débute de manière similaire dans les cinq pays, dès présentation d'une liste de revendications (en Colombie la liste de revendications est également nécessaire pour débiter un conflit collectif). Le contenu minimal de cette liste est expressément fixé par la législation bolivienne et péruvienne, alors qu'en Colombie la liste doit comprendre des revendications relatives aux conditions de travail. La liste de revendications est présentée directement à l'employeur en Colombie et au Pérou, alors qu'en Bolivie, en Equateur et au Venezuela, elle doit être présentée à l'inspecteur du travail qui la transmet lui-même à l'employeur. Une fois constituée la table de négociation, la première étape est celle du règlement direct, qui varie de cinq jours en Colombie à une durée indéterminée au Pérou et au Venezuela. Si ce règlement échoue, après information des autorités, c'est la conciliation qui débute, sauf dans le cas de la Colombie où il n'existe pas de normes permettant d'envisager la conciliation dans le cadre du processus de négociation collective. Dans les cinq pays, l'arbitrage est prévu comme type de résolution du conflit si la conciliation n'aboutit pas. Il est obligatoire en Bolivie, en Equateur et dans plusieurs services publics essentiels en Colombie, au Pérou et au Venezuela (alors que pour ces trois derniers pays il a en général un caractère facultatif).

L'intervention de l'Etat dans le processus de négociation collective se manifeste de manière palpable dans tous les pays, y compris dans le cadre d'une nouvelle optique qui vise à la dérégulation et au renforcement de l'autonomie dans les relations collectives. Au Venezuela par

exemple, la présence constante de l'Etat est particulièrement manifeste dans la durée et le processus très réglementé de la négociation des conventions concernant les secteurs d'activité (réunion de travail relative à la réglementation), conventions excessivement longues et complexes pouvant durer près d'un an, alors que la loi établit une durée de négociation ne pouvant dépasser soixante jours. Au Pérou, bien que l'intervention de l'Etat ait cédé du terrain, elle n'a pas complètement disparu¹⁰, puisque l'exécutif s'est donné les instruments nécessaires pour ne pas perdre le contrôle final. De fait, la nouvelle norme conserve le contrôle hétéronome par l'Etat, la périodicité statique des conventions et la décentralisation à son niveau (disposant aussi de par la loi, dans l'hypothèse d'une négociation collective «articulée», de l'établissement d'une «colonne vertébrale» entre les différents niveaux).

Le légalisme et l'intervention de l'Etat conditionnent indubitablement le développement réel de la négociation dans les cinq pays. De même la force et la présence des acteurs sociaux dans le panorama collectif est un facteur indéniabie permettant de mieux considérer le véritable déroulement des accords. Concernant les acteurs, on observe dans les cinq pays une méconnaissance croissante des nécessités pratiques de la préparation de la convention, faute de consultation avec les bases et d'une claire perception de la confrontation¹¹ – fait historique en Bolivie – particulièrement du point de vue des organisations syndicales. De plus, les fédérations syndicales ne semblent pas considérer que la confiance mutuelle entre les acteurs de la négociation se soit améliorée, ce bien qu'on puisse observer un progrès dans la communication et la transmission d'une information non manipulée, et dans la volonté de rechercher des solutions mutuellement acceptables (situation qui semble se répéter au Venezuela et en Equateur).

L'efficacité des conventions

En Bolivie et en Colombie (quand les membres affiliés n'excèdent pas le tiers des travailleurs de l'entreprise), le contrat collectif lie non seulement ceux qui l'ont conclu mais aussi ceux qui y adhèrent par écrit par la suite, tout comme ceux qui adhèrent ensuite au syndicat¹², alors qu'en Equateur¹³ il lie seulement ceux qui sont représentés par le syndicat ou l'association professionnelle. Au Pérou, la législation lie les parties qui l'adoptent, engageant celles-ci, ceux que représentent ces parties, et ceux pour

lesquels cette législation est applicable, excepté les postes de confiance. Au Venezuela, tous les travailleurs de l'entreprise (effet *erga omnes*) bénéficient des stipulations d'une convention, si ce n'est que les parties excluent de son champ d'application les personnes qui occupent des postes de direction, d'inspection ou de confiance.

Le contenu légal et la durée de validité

Les stipulations des conventions en viennent à faire partie des contrats individuels dans les cinq pays et elles s'appliquent aux relations collectives et individuelles de travail des parties concernées par lesdites conventions. En Colombie, en Equateur et au Pérou, un contenu minimal est déterminé, alors qu'en Bolivie les conventions réglementent généralement les conditions de travail sans stipuler de conditions contraires à la loi, aux bonnes mœurs et à l'intérêt public.

En ce qui concerne la durée de validité des conventions, en Bolivie et au Pérou la durée minimale est de un an. Au Pérou cependant, les parties peuvent établir une durée plus longue pour l'ensemble de la convention ou une partie de celle-ci. Au Venezuela, la durée est de deux ans au minimum et trois au maximum. En Colombie, la durée est établie par les parties dans la convention, avec une durée de six mois par défaut. En Equateur, le contrat collectif peut être conclu pour un temps indéfini, pour un temps déterminé ou pour la durée d'un travail ou d'un service déterminé. Si une durée n'est pas déterminée, on présume qu'elle est révisable tous les deux ans sur proposition d'une des parties.

La pratique de la négociation collective

Bien qu'on puisse observer une réglementation abondante, l'application de la négociation collective suscite de nombreuses interro-

gations. A l'exception du Venezuela, les pays andins semblent présenter un dénominateur commun dans le domaine des relations professionnelles: la négociation collective a subi une forte récession ces dernières années. Cette rétrocession se manifeste par une diminution du nombre des conventions signées et des travailleurs protégés par ces conventions, par un appauvrissement de leur contenu et par une perte de poids de la négociation dans les secteurs d'activité face à la négociation en entreprise ou la négociation à caractère individuel.

Les causes permettant d'expliquer ce retour en arrière sont étroitement liées à la perte du pouvoir de négociation des syndicats. Mentionnées plus haut, les réformes des législations du travail dans les pays andins ont eu un fort impact sur les organisations de travailleurs. Au Venezuela, au contraire, c'est l'Etat lui-même qui a donné une impulsion à la signature d'accords collectifs.

Le nombre de conventions signées

Le tableau n° 1 montre clairement l'ampleur de la détérioration affectant la négociation collective. En Equateur et au Pérou, le nombre des conventions signées a fortement diminué. De plus, au Pérou, le nombre de listes de revendications présentées (2015 en 1990 et 998 en 1996) a lui aussi fortement baissé. Ces diminutions sont décourageantes à double titre: non seulement les résultats empirent, mais les organisations de travailleurs sont démoralisées à l'heure de déposer leurs revendications. En Bolivie, la politique salariale en vigueur depuis 1990, politique qui oblige les parties de l'entreprise à conclure des accords en matière de salaires, empêche que cette pratique puisse s'intituler négociation collective selon le sens formel du terme. En dépit de ce fait, l'abandon de cette politique en 1993 a fait chuter le nombre d'accords signés par an de 3065 en 1993 à 2182 en 1995.

Tableau 1. Nombre de contrats collectifs souscrits, par année

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivie ¹⁴	0	0	0	0	0	0	0	n.d.
Colombie ¹⁵	660	437	468	n.d.	496	516	607	n.d.
Equateur	334	313	308	221	216	197	206	n.d.
Pérou	1 762	1 402	401 ¹⁶	1 059	883	803	623	n.d.
Venezuela	n.d.	n.d.	1 139	814	924	879	594	485

Source: tableau établi par les auteurs à partir d'études nationales.

En Colombie, en dépit du fait que le tableau montre une amélioration de la négociation collective à partir de 1994, amélioration due à la fin d'une forte crise économique, ces dernières années ont vu une stagnation du nombre total de contrats collectifs, avec une tendance à la perte de poids des conventions collectives en faveur des pactes collectifs (voir définition plus haut). Fait grave dans cette évolution radicale, 80 pour cent des pactes collectifs ne sont pas le résultat de négociations authentiques entre travailleurs et employeurs, mais sont des contrats imposés par ces derniers auxquels les travailleurs doivent adhérer. Il faut cependant souligner que, dans quelques secteurs spécifiques (techniques, professionnels, ou en forte croissance), il existe une négociation authentique de pactes collectifs souscrits par les acteurs légitimes, démarche qui se rapproche d'une négociation collective formelle.

Au Venezuela, bien que le nombre des conventions collectives ait diminué, le nombre de travailleurs protégés par ces conventions a augmenté durant les trois dernières années. Cette augmentation reflète les caractéristiques propres à la négociation au Venezuela, plus axée sur la conclusion d'accords concernant les secteurs d'activité que sur le renforcement de la négociation dans l'entreprise.

Dans le cas de la Bolivie, certains obstacles empêchent le développement d'une négociation collective authentique. L'obstacle principal est la législation bolivienne du travail. Si on observe la loi relative aux contrats collectifs et à la négociation collective au sein d'une réglementation du travail concernant l'individu, il n'est pas assigné au syndicat ou aux associations d'employeurs de rôle prépondérant dans la détermination du contrat de travail. C'est donc le marché qui détermine la relation professionnelle en accord avec la productivité du travail individuel. De plus, aussi bien la loi générale sur le travail que le statut des employeurs limitent la possibilité pour le syndicat de représenter ses membres dans le domaine social.

D'autre part, le syndicalisme bolivien, qui a opté pendant plusieurs décennies pour l'affrontement comme solution aux conflits du travail, n'a par conséquent pas permis de favoriser les concepts liés à la négociation. De plus, ayant assimilé que démocratie et néolibéralisme sont deux facteurs complémentaires, les dirigeants syndicaux commencent à structurer tout un «corps théorique» anticoncertation. La taille de l'entreprise ainsi que la possibilité de créer des syndicats en son sein expliquent aussi cette dégradation: le nombre minimal d'affiliés

nécessaire à la constitution d'organisations de travailleurs dans l'entreprise limite considérablement la possibilité qu'auraient les travailleurs de négocier, particulièrement du fait de la petite taille de l'industrie dans certains de ces pays.

A cela s'ajoute l'hétérogénéité du patronat, avec de fortes disparités financières et technologiques entre les producteurs d'un même secteur d'activité, un facteur qui, dans plusieurs pays, empêche que soient signés des contrats touchant un même secteur.

Le cadre de la négociation collective

La négociation collective dans les pays andins est fondamentalement une négociation d'entreprise. Les accords concernant un secteur d'activité sont quasiment inexistantes au Pérou, en Bolivie et en Equateur, et constituent une exception en Colombie.

Il existe de multiples facteurs qui expliquent ce fait. Le frein principal a été la législation du travail, rendant difficile et, dans certains cas, empêchant le déroulement de négociations collectives au sein d'un secteur d'activité. Ainsi, en Colombie, la loi n'exclut pas la négociation de secteur, mais elle reconnaît leur validité seulement aux contrats négociés ou ratifiés dans le cadre de l'entreprise. Actuellement il n'existe dans ce pays que deux accords négociés à un niveau supérieur à celui de l'entreprise (secteur bananier et secteur électrique). D'autre part, les conventions de secteur ne sont enregistrées que lorsqu'elles sont ratifiées dans les entreprises, si bien que les statistiques officielles ne les prennent parfois pas en compte.

La législation met également de fortes entraves au développement de négociations de secteur au Pérou, entraves renforcées par les pressions exercées par les organisations d'employeurs, qui ont toujours préféré la négociation en entreprise. La situation a amené la quasi-disparition d'accords de secteur¹⁷ dans une période de cinq ans seulement. En Equateur, la négociation de secteur existe à peine, et la majeure partie des contrats est conclue entre l'employeur et une association de travailleurs.

Au Venezuela, au contraire, l'intervention en force de responsables syndicaux a donné lieu à une série d'accords de secteur dans les secteurs clés de l'économie du pays: un certain nombre de conventions de secteur importantes viennent d'être conclues, par exemple les accords passés par les travailleurs des industries du pétrole, du bâtiment, du bois, plastique et dérivés, ou des peaux et tanneries.

Le champ d'application
de la convention collective

L'analyse du champ d'application des conventions collectives est compliquée aussi bien par le fait qu'il est difficile de se procurer des données fiables que par la nature diverse des accords signés. Du fait de ces difficultés, la champ d'application est faible, et c'est le Venezuela qui a le plus fort pourcentage de travailleurs concernés. Ce qui est préoccupant n'est pas seulement le faible nombre de travailleurs visés, mais aussi sa constante diminution durant ces dernières années. Au Pérou, par exemple, le nombre de ces travailleurs a chuté de 68 pour cent entre 1991 et 1994, et ce pourcentage est de 4 pour cent en Equateur.

L'augmentation du champ d'application observée en Colombie reflète une remontée suite à la chute verticale de 1991 due à la crise économique. Cependant, si on observe une période plus longue, la tendance générale est à la baisse, plus accentuée dans certains secteurs que dans d'autres¹⁸.

Il convient de souligner que, malgré cette tendance négative, il se produit dans plusieurs pays andins une série de négociations parallèles donnant lieu à un autre type d'accords ou d'arrangements informels: la Colombie par exemple voit son pourcentage de travailleurs visés augmenter pour atteindre 17 pour cent de la population économiquement active.

La faible protection est en relation avec la perte de vitesse de la négociation collective dans les pays andins. Plusieurs facteurs y contribuent: la diminution du taux d'affiliation syndicale dans les entreprises; la restructuration et l'ouverture économiques; les processus de privatisation; la sous-traitance et la petite

taille des entreprises; l'apparition de secteurs économiques dans lesquels il n'existe pas d'expérience syndicale; l'accroissement du secteur informel¹⁹ dans lequel la rémunération, les conditions de travail et les possibilités d'emploi et de salaires ne sont pas des sujets pouvant être négociés avec un employeur, mais dépendent d'acteurs très différents.

Au Venezuela, la signature de deux réglementations du travail pour les travailleurs du secteur public et les conventions de secteur signées en 1996 dans les secteurs de l'agriculture, de la chasse, de la sylviculture, de la pêche, du commerce, des restaurants et hôtels, font que le nombre de travailleurs protégés a fortement augmenté cette année-là²⁰. Cependant les négociations d'entreprise, prédominantes dans ce pays, ne semblent pas suivre la même tendance que celles de secteur.

Le contenu des conventions collectives

Le contenu des conventions collectives des pays andins est mince et montre à plusieurs reprises une tendance à l'appauvrissement des sujets négociés. Dans certains pays, le contenu se limite au minimum obligatoire fixé par la norme.

Période couverte

La grande majorité des conventions collectives signées dans les pays andins ont généralement une durée de deux ans (requis par la législation), excepté au Pérou, pays dans lequel la durée est de un an²¹. Mais, y compris dans ce dernier pays, il existe des cas montrant une pression plus forte des employeurs pour augmenter la durée des conventions. Ce fait est favorisé par

Tableau 2. Champ d'application de la négociation collective

Pays	Population économiquement active		Population salariée		Nombre de travailleurs visés		Pourcentage de travailleurs visés*	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Bolivie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	0
Colombie	n.d.	n.d.	10 357 000	11 994 000	141 403	169 505	1,36	1,41
Equateur	3 359 767	3 790 300	1 427 759	n.d.	189 528	182 903	5,6**	4,8**
Pérou***	1 006 409	1 212 318	1 006 409	1 212 318	279 293	89 428	27,75	7,38
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 067 835	n.d.	n.d.

* Etant donné que la grande majorité des contrats collectifs dure deux ans, le taux de travailleurs actifs faisant partie du champ d'application de la négociation collective serait approximativement le double de celui figurant dans ces colonnes. ** Ce pourcentage correspond à une population économiquement active concernée par la négociation collective. *** Les données fournies correspondent au secteur métropolitain de Lima.

un environnement économique stable réduisant les risques d'une baisse drastique des rémunérations des travailleurs, baisse qui était fréquente pendant la période d'inflation²².

De même, on observe de la part de nombreuses organisations syndicales une tendance à solliciter une durée plus courte, du fait du taux d'inflation élevé, un fait historique dans la région andine et qui rend très incertaine l'augmentation des salaires pendant la deuxième période de la convention. Durant les dernières années, il en est résulté la négociation de la seconde période comme base de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC) souhaité, en ajoutant un ou plusieurs points à cet indicateur.

Au Venezuela, il est commun de trouver des conventions d'une durée de trois ans, comme il est établi dans l'article 523 de la loi organique relative au travail (LOT), avec des limites maximales et minimales situées entre deux et trois ans pouvant être révisées en périodes plus courtes au moyen de clauses résolutoires.

Les sujets négociés: d'abord le salaire

L'augmentation des salaires est le sujet principal, et parfois le seul, des conventions collectives des pays andins. Aucun autre thème n'a le poids et l'importance de celui du salaire. 82 pour cent des conventions collectives ont des clauses relatives au salaire. Quelques études soulignent cependant une baisse d'importance concernant le salaire par rapport à d'autres sujets de négociation collective.

L'augmentation des rémunérations se fait de manière directe moyennant une augmentation générale et une clause de sauvegarde, ou de manière indirecte à travers quelques bonifications collatérales. Le document de référence le plus utilisé pour la négociation des salaires et des autres aspects économiques de la convention collective est l'IPC (indice des prix à la consommation). On observe par ailleurs une absence quasi totale du thème de la productivité dans les négociations.

Au sujet de la négociation relative à la rémunération, il faut souligner le cas de la Bolivie, pays dans lequel, comme on l'a signalé plus haut, la négociation est uniquement centrée sur le salaire.

Les autres sujets négociés

Concernant les autres thèmes négociés, les études montrent une grande pauvreté des contenus et très peu d'innovation. Pour des

raisons diverses, notamment l'évolution des méthodes de production, les faibles changements observés n'ont pas amené un enrichissement des accords, mais au contraire un appauvrissement de ceux-ci. Ce processus a parfois donné lieu à un nouveau cadre légal, qui introduit des modifications substantielles sur ce point. Au Pérou, par exemple, l'employeur s'est accordé le pouvoir de diviser le contenu de la négociation, avec la possibilité d'établir des clauses nouvelles ou substitutives. Par ailleurs, la mise en pratique de la loi n° 25593 sur les relations collectives (LRTC) a impliqué une révision intégrale des conventions collectives, obligeant les organisations syndicales à discuter de nouveau chacun des points faisant auparavant partie des avantages acquis de manière permanente.

L'analyse des accords en vigueur montre que de très importants sujets dans la pratique ne donnent lieu qu'à une réglementation minimale sur ces sujets. De plus, dans la majorité des cas, ce qui est convenu en matière de licence syndicale se limite à reproduire ce qui est signalé par la norme en vigueur et, dans certains cas, n'établit que des avantages mineurs ou bien laisse le pouvoir à l'entreprise. En marge de cette innovation très limitée, il faut souligner le fort pourcentage de conventions incluant la clause de stabilité dans le travail, une clause qui apparaît dans les contrats collectifs dès 1976. Cette requête est en augmentation constante, devenant la principale revendication des travailleurs à l'heure actuelle. Cela démontre son importance dans l'actuelle conjoncture de crise et de libéralisation de la main-d'œuvre et les menaces qu'elle représente pour l'emploi.

Le contenu des conventions collectives semble plus riche pour la Colombie et le Venezuela que pour les autres pays andins. Cependant, les études menées au niveau national montrent qu'aucune nouvelle conquête n'a eu lieu depuis le début de la dernière décennie. La sauvegarde des salaires réels et des clauses préexistantes est effectuée à grand-peine. Les principaux changements résident dans la fusion de plusieurs comités paritaires plutôt que leur élimination, dans l'augmentation des licenciements, facilitée par la nouvelle législation, dans la formation des travailleurs et les accords relatifs à cette formation, et dans le compromis entre productivité et qualité en relation avec le droit à l'information.

Il est important de signaler que les pactes collectifs colombiens, pour la plupart imposés, affichent des contenus nettement moins favorables aux travailleurs et aux syndicats que les

conventions. Sont inexistantes toutes les clauses normatives, et particulièrement les comités paritaires, qui impliquent une participation dans le processus du travail. Le niveau et le développement économiques que garantissent les pactes sont également nettement inférieurs.

La flexibilité dans le travail et la négociation collective

Dans les pays andins comme dans toute la région, le débat sur la flexibilité continue d'être central, et il inspire des positions radicales basées sur une conception du droit du travail et des relations professionnelles légaliste et fondée aussi bien sur l'interventionnisme de l'Etat que sur la limitation de l'autonomie collective.

La flexibilité a été introduite foncièrement au travers du droit et, sauf dans le cas du Pérou, le développement de sa réglementation en est encore à ses débuts si on compare son évolution avec les autres pays de la région (par exemple l'Argentine) et d'autres régions du monde. Comme on l'a vu plus haut, la Bolivie représente un cas particulier, puisque, à cette époque, en 1939 (date d'entrée en vigueur de la loi relative au travail), la notion de flexibilité n'existait pas.

Dans ce contexte suprarégional, en général, la pratique de la flexibilité est venue de l'entreprise comme possibilité de réduire le personnel stable, à partir de stimulants destinés à abandonner les droits acquis ou à accélérer la retraite (au Pérou), situation qui a impliqué dans de nombreux cas l'embauche de nouveaux travailleurs sur une base temporaire, avec une couverture moindre et une protection insuffisante.

Selon une autre perspective, pour éviter ce type de flexibilité, il existe en Colombie des contrats collectifs incluant des limitations au contrat temporaire et introduisant des clauses pour la défense du contrat à durée indéterminée. Dans la même ligne, quelques contrats, peu nombreux, améliorent les barèmes d'indemnisation légale.

La limitation de l'indice des salaires est une proposition liée à la flexibilité communément reprise dans les conventions collectives (par exemple en Equateur). En Colombie, la réduction des coûts de travail est considérée comme un des thèmes centraux liés à la modernisation de la production. Dans ce sens, les entreprises introduisent dans les négociations des propositions destinées à limiter les conquêtes syndicales anciennes, comme l'existence d'un restau-

rant d'entreprise à des prix symboliques, la vente de produits fabriqués par l'entreprise à des tarifs très réduits, etc. Dans le même contexte, on voit dans certaines entreprises des clauses établissant la rémunération en fonction du rendement (Colombie²³ ou Venezuela). Cependant, l'introduction de stimulants d'ordre économique (liés aux compétences et à l'aptitude professionnelle) est toujours le fait du patronat, et elle ne touche pas plus de 20 pour cent des entreprises.

Concernant les journées de travail, dans les cinq pays concernés, il existe très peu d'entreprises négociant des horaires flexibles. Elles proposent cependant des «adaptations» au temps au travail, adaptations décidées individuellement par l'employeur en fonction de la demande²⁴. Au Pérou par exemple, quelques conventions établissent un régime flexible de journées de travail établi légalement (par exemple dans la convention de Cerveceria Backus y Johnston SA), réduisant parfois les journées de travail et fixant des journées de repos en compensation (CODIEX), ou bien introduisant des systèmes de travail de production continue et de roulement (Compañía Nacional de Cervezas ou Sudamericana de Fibras).

La sous-traitance est également un phénomène manifeste dans les négociations au sein de l'entreprise, et elle est en fait mentionnée dans plusieurs contrats collectifs en Equateur et en Colombie. En Equateur, il existe un paradoxe puisque c'est le syndicat lui-même qui demande à prévenir les travailleurs licenciés ou à les dédommager, soit par des indemnisations plus élevées, soit par un nouveau contrat par le biais de sous-traitants (ce qui en principe pourrait entraîner une perte de droits puisque, dans la pratique, les sous-traitants présentent des garanties juridiques moindres pour leurs travailleurs que celles proposées de droit par l'entreprise principale). A l'inverse, en Colombie, on voit des clauses contractuelles interdisant absolument la sous-traitance (25 pour cent des conventions selon l'échantillon sélectionné dans l'étude menée au niveau national).

Les changements technologiques et organisationnels se reflètent dans très peu de contrats. Ils ont généralement lieu dans des multinationales et dans quelques entreprises du secteur traditionnel qui renouvellent radicalement leurs méthodes et leur machines. Les secteurs de services (énergie ou télécommunications par exemple) ont débuté un processus de renouvellement technologique en Bolivie, au Pérou et au Venezuela, avec un impact sur l'organisation du travail dans l'usine, mais sans

répercussion effective dans les conventions d'entreprise ou de secteur, au moins en Colombie et au Venezuela. La multifonctionnalité ou la polyvalence des fonctions ont été davantage appliquées par le patronat de manière unilatérale, et on peut l'observer dans 25 pour cent des entreprises (selon une étude colombienne).

La stratégie et la réponse des syndicats en matière de flexibilité est donc difficile à évaluer du fait des divers éléments et des pressions différentes à prendre en considération. En effet, pendant que dans des pays très ouverts à la flexibilité, comme le Pérou, quelques directions syndicales tentent d'incorporer de nouveaux sujets à la négociation à partir de perspectives organisationnelles nouvelles²⁵, quitte à ce que les entreprises les ignorent dans la pratique, la majorité des organisations syndicales manifeste une totale réticence à introduire de nouveaux thèmes dans les listes de réclamations, soit par crainte d'être lésées pour l'ensemble des droits (étude colombienne), soit selon une idée de plus en plus répandue que les négociations sont plus difficiles dans la conjoncture actuelle et que les interlocuteurs sont plus intransigeants.

En général, la direction syndicale ne réussit pas à apporter de réponse aux changements introduits dans l'entreprise, aussi bien du fait de la rapidité avec laquelle ils se produisent que du fait de leur nouveauté et d'un manque de préparation pour affronter ce nouveau type de revendications. Observée à diverses occasions, la pratique colombienne d'obstruction par le biais de la contre-revendication ne semble pas apporter non plus de nouvelles solutions. Les difficultés qu'ont les syndicats à incorporer de nouveaux thèmes à la négociation se situent à plusieurs niveaux, qui vont du peu de réceptivité des employeurs au manque d'information et de connaissances sur les nouvelles technologies. Les conséquences ont pourtant un trait commun: c'est l'absence de nouveaux thèmes dans les conventions collectives, thèmes qui chercheraient à réglementer et pallier les effets de la flexibilité.

On ne peut pas parler pour autant d'une stratégie syndicale sur la tendance à la flexibilité. De fait, hormis dans des secteurs très spécifiques comme par exemple le pétrole au Pérou, la tendance à la flexibilité dans l'emploi a été comprise comme un phénomène sectoriel et non général ou national, si bien que les revendications se sont concentrées sur les salaires. La proposition des syndicats tendrait cependant à se concrétiser, dans la plupart des pays, par l'énoncé d'une série de pétitions par secteur, cela

bien que cette attitude doive compter avec certaines difficultés pratiques provenant de l'hétérogénéité et de la faiblesse de ces syndicats.

La force de négociation des syndicats est sans doute la condition sine qua non pour un changement en profondeur de l'attitude à l'égard de la flexibilité. La crainte, non sans fondement, que les nouvelles méthodes organisationnelles entraînent une intensification du travail, y compris leur utilisation à des fins de répression syndicale, doit être contrée par une politique organisationnelle claire dans un cadre légal adéquat permettant de contrôler les abus.

La négociation collective et les organisations syndicales

Comme on l'a mentionné, dans les cinq pays andins, les syndicats sont les parties négociant légitimement au nom des travailleurs. Cependant, l'évolution récente affectant les divers contextes dans lesquels ils exercent leurs activités fait apparaître un grand nombre de questions, dilemmes et défis.

Ainsi, les réformes dans les législations du travail, fortement liées à une plus grande ouverture économique et au processus de mondialisation – avec leurs conséquences pour la flexibilité du travail, et la diminution du rôle de l'Etat comme régulateur et fournisseur de biens et services – ont sans doute eu un fort impact sur le *modus operandi* des syndicats. A leur tour, les transformations politiques, sociales et économiques ont également compliqué leur fonction et leur rôle dans leurs différents niveaux d'action. Parallèlement, les entreprises ont établi des positions fermes fondées sur l'économie et les compressions budgétaires (et l'incessante épée de Damoclès de la réduction des effectifs). De ce fait il est très difficile aux travailleurs de négocier sur un pied d'égalité avec le patronat.

Sur le plan interne, les changements de composition de la main-d'œuvre (incorporation massive des femmes, apparition et développement d'un secteur informel urbain) et la modification de l'attitude des travailleurs et de leur conduite (individualisme, nouveaux défis culturels et nouveaux enjeux pour la formation) font basculer les paramètres traditionnels régissant la position des organisations syndicales.

Dans la pratique, les conséquences de ces transformations se sont fait sentir, et la crainte de faire valoir les revendications des travailleurs dans un monde atteint par un fort taux de chômage s'est convertie en une crainte plus générale, celle de perdre son gagne-pain. Ceci a empêché de facto que les travailleurs

protestent contre les bas salaires et les mauvaises conditions de travail. De fait, il est fréquemment évoqué que, depuis 1980, aucune revendication ouvrière majeure n'a été obtenue, un phénomène qui trouve ses racines dans ces peurs et dans le manque de dynamisme des organisations syndicales dans un contexte d'adversité et de crise.

Cette situation affecte directement la négociation collective qui souffre des changements liés à la force ou à la faiblesse du syndicat dans l'entreprise ou dans le secteur d'activité, et qui se reflète dans la diminution du champ d'application et l'appauvrissement des contenus (voir ci-dessus). Dans les entreprises où le syndicat est fort et autonome, et où il peut prendre des initiatives et envoyer des convocations, la négociation collective est l'espace primordial pour présenter de nouveaux sujets et propositions. Dans les entreprises où le syndicat est faible, il existe la menace de licenciement comme forme de pression pour éviter toute revendication, et la négociation collective se réduit à des considérations minimales. Dans les entreprises où les travailleurs sont cooptés, la négociation collective n'existe pas ou, dans le meilleur des cas, elle se réduit à une formalité automatique et bureaucratique.

Par ailleurs, les centrales syndicales et/ou les fédérations sont déséquilibrées par rapport aux syndicats locaux, particulièrement dans le secteur industriel. Les syndicats forts n'ont pas toujours recours à l'appui des centrales syndicales et/ou des fédérations pour mener un processus de négociation collective. Ils sont auto-suffisants, et dans certains cas ils ont des recours plus grands que les centrales elles-mêmes. Ce sont les syndicats plus faibles qui ont les plus grandes difficultés et qui nécessitent l'appui des centrales et/ou fédérations syndicales. Cependant, le fait que les instances supérieures du mouvement syndical soient suffisamment fortes pour réussir à attirer les syndicats locaux dépendra de leur capacité d'articulation et d'interprétation des requêtes et de leur capacité d'offrir aux syndicats légitimités, efficacité et soutien.

Les organisations syndicales affrontent aussi des changements internes

En effet, le mouvement syndical a toujours revendiqué la représentation de l'ensemble des travailleurs, et pas seulement de ses membres. Il existe de nombreux travailleurs qui n'ont pas d'autre choix que de travailler dans de nouveaux secteurs sans tradition syndicale et sans

organisation, comme le secteur économique informel, et d'autres qui sont rémunérés sur une base précaire ou atypique. Comment représenter effectivement les intérêts et les valeurs de ces secteurs? Quelles formes d'organisation sont les plus appropriées pour rendre compte de ces réalités?

L'aspect hétérogène de la base syndicale traditionnelle avec l'incorporation massive des femmes comme force de travail (déséquilibrant le concept traditionnel de marché), avec à chaque fois une plus grande variété de qualifications et de nouveaux types de contrats, rend la tâche des syndicats difficile pour articuler les différentes requêtes de tous les segments composant la force de travail dans un projet syndical commun.

Outre de nouvelles composantes, l'atomisation actuelle pose de nombreux problèmes. Ce sujet est compliqué par le fait que dans les pays andins règne la division syndicale puisqu'on compte vingt-cinq centrales syndicales. Au Pérou par exemple, alors qu'il n'existait en 1990 que quatre centrales syndicales, on en compte jusqu'à treize maintenant, ce qui rend difficile tout effort de concertation du mouvement syndical. En Equateur, il existe cinq centrales syndicales, au Venezuela quatre et en Colombie trois. A ce problème s'ajoute l'existence de syndicats indépendants, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas inscrits à une centrale syndicale, qui sont souvent forts et qui représentent en moyenne 30 pour cent de l'ensemble des organisations syndicales.

Les luttes idéologiques ont affecté l'unité du mouvement syndical, et elles ont affecté en profondeur les négociations à l'échelon le plus élevé, puisque la pluralité des interlocuteurs, qui rivalisent souvent entre eux avec les pressions qui en découlent parfois, rendent la négociation extrêmement difficile, sinon impossible. Le résultat est un treillis d'organisations syndicales qui non seulement offrent une protection réduite mais sont aussi politiquement faibles. C'est cette faiblesse qui, en ultime instance, a limité la possibilité pour les travailleurs de négocier des politiques de redistribution des gains et donc d'empêcher la concentration progressive des salaires et le développement de la pauvreté. En même temps on observe chez les dirigeants et les membres syndicaux un manque d'information et de formation sur les thèmes se référant aux changements technologiques, aux nouveaux systèmes d'organisation du travail, aux nouveaux modèles d'administration des entreprises réduisant le champ d'application des conventions collectives, alors que toute une

recherche serait nécessaire pour régler et pallier les effets de ces transformations.

Dans les pays andins, les organisations syndicales disposant d'un système de formation sont minoritaires. Il est exceptionnel que les organisations aient une stratégie éducative définie pour former des membres qualifiés disposant de plus de moyens pour demander de meilleurs salaires. De plus, le manque de solidité économique des organisations syndicales s'est aggravé ces dernières années du fait de fortes variations dans le nombre de membres versant leurs cotisations (licenciements, départs, retraites, etc.), si bien que les ressources financières limitées sont désormais consacrées à la subsistance même de l'organisation.

A la recherche d'une nouvelle stratégie syndicale

Comme nous l'avons vu, nous nous trouvons devant un processus de changement qui est en train de conduire vers une nouvelle période de l'histoire. Les organisations syndicales se trouvent à un tournant charnière où la philosophie de l'affrontement ne se justifie pas. Les relations professionnelles ne peuvent se comprendre à partir d'un conflit cherchant à progresser dans des conditions adverses. Un système de relations professionnelles existant dans la bilatéralité et le consensus au sein du lieu de travail constitue un facteur de stabilité dans les relations sociales et favorise une situation dans laquelle il est possible de favoriser la liberté civile, respecter l'autorité de la loi et garantir un plus grand degré d'investissement, de croissance et de développement.

La coopération est par conséquent l'unique voie pour aborder avec sagesse la pratique de la négociation. Cette coopération nécessite des assises nombreuses et solides permettant non seulement d'obtenir des avantages plus grands, mais aussi de maintenir un bon climat social pour un développement adéquat de la production. En général, la lutte pour les revendications traditionnelles et la défense de sujets de base comme le pouvoir d'achat des salaires requiert de nos jours une haute professionnalisation, une étude détaillée des problèmes et des exposés complets et argumentés.

En effet, à l'échelon national, le patronat n'est pas un acteur homogène partageant les mêmes valeurs. L'existence de petites entreprises nées de la désagrégation des grandes et l'existence de groupes de facto avec des politiques et des stratégies différentes entraîne la modification de l'attitude des employeurs dans

la négociation collective. À côté d'un noyau traditionnel conservant une vision conflictuelle des relations professionnelles apparaît une nouvelle génération d'exécutifs avec une vision plus coopérative basée sur la restructuration, et qui cherche à établir des passerelles de communication basées sur l'échange d'informations et la relation fluide avec les représentants syndicaux. Les syndicats ont par conséquent besoin de restructurer leurs positions et d'affronter les défis de façon cohérente. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir des avantages matériels, mais aussi de susciter des attitudes différentes permettant le fonctionnement de l'entreprise à partir d'une vision progressive. Le syndicat doit être observé et apprécié comme un acteur actif et comme un élément central de la négociation, et il doit aider au développement de relations professionnelles cohérentes à travers la négociation collective.

Dans ce contexte, pour négocier, les organisations devront:

- acquérir un plus grand professionnalisme afin de mieux connaître et comprendre tous les aspects de la négociation. Ils devront par conséquent acquérir les connaissances techniques concernant les sujets sur lesquels négocier;
- s'informer, c'est-à-dire obtenir toutes les données nécessaires pour progresser à partir d'une vue d'ensemble permettant une analyse correcte;
- agir de manière positive et constructive, et éviter toute position non constructive. Si les circonstances sont défavorables et s'il est fréquent que les protagonistes manifestent des réticences à l'égard des processus de concertation, la voie du dialogue peut modifier leurs attitudes et les rendre plus proches des revendications des travailleurs. Par ailleurs un certain nombre de directions syndicales hésitent à modifier les conventions existantes, afin d'éviter ainsi qu'on ne leur impose de nouvelles positions plus réactionnaires avec des droits plus limités. Si cette précaution est nécessaire, le raffermissement de l'organisation par un plus grand professionnalisme et une meilleure formation permettra non seulement une ouverture progressive du processus de négociation mais aussi la reconnaissance par l'employeur des compétences et de la force du syndicat.

Tout cela demande une condition préalable: la définition d'une culture syndicale qui facilite de nouvelles voies de participation, de

coopération et de solidarité entre les travailleurs vis-à-vis des nouvelles normes de productivité auxquelles sont maintenant confrontés les centres de production.

Au cours de ce processus nombre de syndicats cesseront d'exister, particulièrement ceux qui sont faibles et peu représentatifs. Ceux qui réussiront à venir à bout de ce processus seront ceux qui définiront des stratégies leur permettant de déterminer des formules adéquates pour que les changements, la modernisation et les ajustements amènent des bénéfices au travailleur. Cela inclut la création et le développement d'un programme de services destinés aux membres du syndicat, pour permettre le soutien de l'organisation elle-même parallèlement aux tâches traditionnelles de revendication.

S'il est certain que, dans plusieurs pays andins, l'unification du mouvement syndical n'est concevable qu'à grande échelle alors que dans d'autres cet objectif n'est même pas envisageable, rien ne s'opposerait à ce que les différentes branches du mouvement syndical conviennent d'une politique commune afin de la défendre dans le cadre du dialogue social. Dans ce sens, il faut souligner les efforts de ces quatre centrales syndicales équatoriennes: la Confédération équatorienne des syndicats libres (CEOSL), la Confédération des travailleurs de l'Equateur (CTE), la Centrale équatorienne des organisations classistes (CEDOC) et la Confédération équatorienne des ouvriers classistes et unitaire des travailleurs (CEDOCUT), qui depuis plusieurs années agissent de manière coordonnée par le biais d'une instance unitaire dénommée Front unitaire des travailleurs (FUT), et qui œuvrent ensemble pour un processus de concertation dans ce pays. On peut mentionner aussi les efforts des trois centrales syndicales colombiennes: la Centrale unitaire des travailleurs (CUT), la Confédération générale des travailleurs démocratiques (CGTD) et la Confédération des travailleurs de Colombie (CTC), qui coordonnent maintenant leurs efforts par le biais du Commando national unitaire, ce qui leur permet de mettre en action et de soutenir des positions communes face au gouvernement et au patronat. De même la création récente du Comité de liaison syndicale au Pérou, qui réunit la Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP) et la Conférence unitaire des travailleurs (CUT), amène de nouveaux espoirs pour la concertation syndicale dans ce pays. Enfin, en Bolivie, la Centrale ouvrière bolivienne (COB) a réussi à assurer, durant de nombreuses années, la défense des intérêts des travailleurs au sein d'une seule confédération.

Si les syndicats insistent pour rester divisés, pour des motifs pouvant par ailleurs être parfaitement légitimes, ils ne doivent cependant pas oublier que de nombreux secteurs sociaux ont aujourd'hui le droit d'exiger de leur part l'élaboration d'une position commune et la défense de cette position à la table de négociations dans le cadre du dialogue social, dialogue dans lequel ils peuvent être amenés à discuter de questions intéressant la société dans son ensemble. C'est précisément dans ce nouvel espace en train de se créer dans les pays andins (à l'exception du Pérou) que les syndicats, s'ils profitent de l'occasion, pourraient augmenter leur force de négociation et leur représentativité, et par conséquent le champ d'application de la négociation collective.

Un effort conjoint devient ainsi indispensable pour franchir les principales limitations dont souffre le statut syndical et accroître les richesses et les possibilités existantes, afin de le transformer en un acteur de développement et de renforcement de la démocratie. L'objectif est clair: il consiste à mettre en place un processus commun de repositionnement du syndicat en tant qu'interlocuteur fort face aux gouvernements et au patronat. Le syndicat utiliserait ses nouvelles potentialités pour devenir un acteur de la vie sociale au niveau national.

Notes

* M. Rueda-Catry, spécialiste en relations professionnelles, et M. L. Vega Ruiz, spécialiste en droit du travail et relations professionnelles, sont fonctionnaires du BIT, Service du droit du travail et des relations professionnelles. J. M. Sepúlveda Malbrán est spécialiste principal en matière d'activités pour les travailleurs au sein de l'Equipe multidisciplinaire de l'OIT à Lima.

¹ Bolivie: article 157; Colombie: article 55; Equateur: article 49.1; Pérou: article 28; Venezuela: article 90.

² La loi relative aux relations collectives est en cours de modification depuis 1996, et elle a donné lieu à huit avant-projets, dont aucun n'a abouti jusque-là. L'OIT a envoyé ses observations à la demande de la Commission du travail et des affaires sociales du Congrès de la République.

³ Il existe les prémices d'une certaine «négociation» dans le droit coutumier indigène. Un exemple est la figure pré-hispanique du *ayllú*.

⁴ Les cinq pays ont ratifié les deux conventions.

⁵ Au Pérou, l'article 46 de la loi établit la nécessité d'une majorité de travailleurs et d'entreprises pour établir une convention collective par secteur d'activité ou par corps de métier (contrairement à ce qu'indique la convention n° 98 de l'OIT).

⁶ Définie expressément dans l'article 528 de la loi organique relative au travail.

⁷ La récente modification de la loi organique relative au travail permet que, dans les entreprises n'ayant pas de travailleurs syndiqués, il puisse être convenu directement avec

les travailleurs qu'un maximum de 20 pour cent du revenu salarial ne soit pas pris en compte dans la base de calcul des prestations sociales (article 133).

⁸ En Colombie, quand il existe dans une même entreprise un syndicat de base jouxtant un syndicat de corps de métier ou d'industrie, on prend en compte le syndicat regroupant la majorité, et s'il n'y a pas de majorité la représentation est commune. Au Venezuela c'est le syndicat d'entreprise arborant la majorité absolue des membres qui est le représentant. Si dans le même lieu il existe plusieurs syndicats, ils peuvent exercer cette représentation en commun (au prorata) ou bien l'accorder à l'un des syndicats. Dans le secteur d'activité ou le corps de métier, la partie légitime est l'organisation correspondante ou l'ensemble de celles-ci.

⁹ En Bolivie elle se limite à un ou plusieurs employeurs, alors qu'au Pérou il s'agit de «plusieurs organisations d'employeurs».

¹⁰ Depuis la promulgation en 1992 du nouveau décret-loi n° 25593, ne sont plus nécessaires ni l'approbation administrative des accords obtenus par tractation directe ou par conciliation, ni l'envoi d'une résolution administrative des accords obtenus par tractation directe ou par conciliation, ni l'envoi d'une résolution administrative mettant fin à la négociation. Mais il y a maintien effectif de l'intervention aussi bien en cas d'arbitrage potestatif (réalisé par l'autorité administrative s'il y a désaccord dans la désignation du président du tribunal) qu'en cas de grève (qui, en cas de prolongation portant gravement atteinte à une entreprise ou un secteur, peut être stoppée par le pouvoir exécutif qui ordonne donc la résolution du conflit).

¹¹ Cela bien que la confrontation ait son origine dans une méfiance souvent justifiée et dans une modification *in pejus* des conditions de travail dans le droit et la pratique.

¹² En Colombie, cette règle est appliquée quand le nombre de membres n'est pas supérieur au tiers de l'ensemble des travailleurs de l'entreprise. Si ce nombre est supérieur, cette règle est appliquée à tous les travailleurs de l'entreprise, que ceux-ci soient syndiqués ou non.

¹³ Cependant la jurisprudence indique qu'on entend comme tels tous les travailleurs de l'entreprise, afin de ne pas faire de différence entre les conditions de travail des travailleurs appartenant à une même unité de production.

¹⁴ En Bolivie, il n'existe pas d'assimilation entre négociation collective et contrat collectif, comme c'est le cas dans d'autres pays d'Amérique latine. Dans la pratique, comme il a été signalé plus haut, les négociations collectives et la signature de contrats ne sont pas possibles étant donné que le statut des employeurs les empêche de négocier des thèmes sociaux.

¹⁵ Dans ce tableau ne figurent que les données sur les conventions collectives, puisque les autres accords, dénommés pactes collectifs, ne peuvent être considérés comme d'authentiques négociations entre travailleurs et employeurs.

¹⁶ Les régions de travail du ministère du Travail et de la Promotion sociale n'ayant pas procuré d'informations, il existe un décalage pour cette année.

¹⁷ La Fédération bancaire du Pérou, la Fédération de construction civile, la Fédération textile et de celle des syndicats de l'électricité ne participent plus à des négociations de secteur. La seule fédération ayant maintenu la négociation sectorielle est celle des boulangers.

¹⁸ Pour obtenir des informations détaillées sur l'évolution du champ d'application dans les différents secteurs en Colombie, voir l'étude réalisée au niveau national.

¹⁹ Entre 1990 et 1994, l'Amérique latine a vu la création de 15,7 millions d'emplois, avec 8,5 emplois sur 10 dans le secteur informel. Au Pérou par exemple, le secteur informel regroupe environ 60 pour cent de la population économiquement active.

²⁰ Au Venezuela, le fait que la durée des conventions collectives soit de trois ans entraîne un champ d'application inégal pour les années qui voient la signature de deux ou trois accords significatifs relatifs à un secteur d'activité, comme le pétrole, la chimie et les textiles.

²¹ Les législations des pays andins diffèrent dans l'établissement de la durée réglementaire. Ainsi, la norme au Pérou et en Bolivie est l'établissement de périodes minimales pouvant être augmentées par les parties. Au Venezuela, une période minimale et maximale est établie. En Equateur et en Colombie, ce sont les parties qui doivent établir la durée et, dans ce dernier pays, si la durée n'est pas établie de manière spécifique dans la convention, elle est présumée pour des périodes allant de six mois en six mois. En marge du suivi de la norme, l'établissement de la durée semble suivre les us et coutumes de chaque pays.

²² Il existe au Pérou des cas particuliers de rallongement de la durée d'un contrat de 2/3 ans à 5 ans, comme ceux de Magma Tintaya et Souther Perú.

²³ Le rapport du CISCON (Centre d'information systématisée des conventions collectives), qui étudie 200 conventions, signale que 6,97 pour cent de celles-ci contiennent quelques clauses relatives à la production et à la productivité, et qu'une convention seulement mentionne la participation aux bénéfices.

²⁴ A titre anecdotique, l'étude concernant la Colombie cite un cas unique de «temps flexible» dans un acte externe à une convention dans une usine d'assemblage de voitures. Du fait du terrorisme existant, et afin de le prévenir, à côté d'avantages tels que les assurances, la protection des dirigeants syndicaux, etc., il est prévu la possibilité de modifier les horaires, après rapport préalable auprès du responsable de l'usine.

²⁵ Deux exemples sont significatifs: celui de l'entreprise Backus y Johnston SA, dont la liste de réclamations inclut notamment des propositions relatives à l'organisation de la production et de la formation technique, et celui de la FENUTSA (Fédération nationale des travailleurs du secteur de la santé) qui formule plusieurs propositions de restructuration intégrale du secteur de la santé en créant de nouvelles catégories professionnelles.

La négociation collective: un nouvel aspect de la concertation sociale et sectorielle et quelques pistes intéressantes

José Ramírez Gamero

Sénateur de la République

Secrétaire de l'enseignement, de la formation et de l'apprentissage
Confédération des travailleurs du Mexique (CTM)

Il est bien connu que, en tant que convention établie entre les représentants professionnels des travailleurs et le patronat pour établir les conditions de réalisation de services au sein de l'entreprise, le contrat collectif de travail représente sans aucun doute une institution fondamentale du droit du travail. Considérée comme l'expression paradigmatique de l'action pour un travail organisé, cette institution est une des conséquences les plus importantes du syndicalisme et l'instrument fondamental du syndicat dans le système mexicain pour la tutelle et la promotion de l'intérêt professionnel.

Il est difficile de définir des règles

Il est toutefois important de se souvenir que toute convention collective de travail – qu'elle soit appelée contrat collectif, contrat de tarifs, contrat d'équipe, selon le pays et la législation étudiés – est précédée d'un processus de discussion connu sous le nom de négociation collective, au cours duquel sont fixées les conditions spécifiques à la réalisation du travail dans une ou plusieurs entreprises ou établissements. La négociation collective en elle-même est un processus dynamique et complexe qui réunit des personnes ayant des optiques et des intérêts différents dans un débat dont les règles sont difficiles à définir, et dans lequel des raisons économiques et juridiques s'entremêlent avec des éléments psychologiques, philosophiques, idéologiques et de relations humaines. Conçue à l'origine comme l'exigence et l'expression de groupes ouvriers face à leur exploitation et leur vulnérabilité sociale, la négociation collective a de nos jours cessé d'être un

processus entièrement conflictuel pour se convertir en une forme normale de communication et d'accord entre ouvriers et patronat.

Une seule forme syndicale imposée par le mouvement ouvrier

Notre Constitution politique fédérale de 1917 ne mentionne pas expressément le contrat collectif de travail – et par conséquent ne fait pas allusion non plus à la négociation collective – mais la dogmatique répandue depuis reconnaît implicitement les notions de syndicat et de grève. Dans ce sens, on peut ajouter que, sans mentionner explicitement le respect de la liberté syndicale dans la section XVI du paragraphe A de l'article 123, la Constitution reconnaît implicitement le droit à la liberté dans l'activité professionnelle, incluant la faculté d'exiger la négociation collective des conditions de travail et son officialisation dans le contrat collectif de travail. Ainsi, dès leur origine, ces instruments apparaissent sous une seule forme syndicale, imposée par le mouvement ouvrier en tant que droit des organisations professionnelles des travailleurs pour défendre et promouvoir de meilleurs niveaux de vie et de travail, afin de contrer les préjugés établis par l'individualisme libéral.

L'absence d'obstacles majeurs à partir de 1931

Dès ses débuts, la négociation collective mexicaine se déroula conformément aux termes de la loi fédérale sur le travail de 1931 et s'adapta sans obstacles majeurs à la complexité et aux changements propres à la réalité mexicaine de

chaque époque. Ce respect dans la forme et le fond de la négociation collective continua d'être effectif lors de la mise en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur le travail de 1970, puis en 1974 s'ajoutèrent deux préceptes qui complétaient la réglementation du travail par l'obligation de réviser les contrats collectifs chaque année eu égard aux salaires quotidiens en espèces. Ces préceptes – 399 *bis* et 419 *bis* – commencèrent à être effectifs en mai 1975 et furent inclus dans l'activité gouvernementale de Luis Echeverría Alvarez, pendant laquelle, malgré une situation marquée par l'inflation et la dévaluation, les contrats collectifs s'améliorèrent sensiblement et de nombreux droits consignés dans l'article 123 de la Constitution se concrétisèrent en lois et institutions comme l'Institut et la Loi de l'Infonavit, Fovissste, Fonacot, etc.

Puis vinrent les difficultés et l'époque des pactes

Pendant le gouvernement de José López Portillo, les questions de travail évoquées dans la négociation collective furent résolues au mieux, les négociations étaient faites en toute liberté et les parties obtinrent des bénéfices sensibles en ce qui concerne les salaires, les prestations et les avantages des travailleurs, créant même jusqu'à mille emplois par jour lors de son mandat de six ans. Malheureusement, la crise mondiale affectant les prix du pétrole et les complications entraînées par la dette extérieure mexicaine provoquèrent de sévères turbulences qui mirent fin aux progrès réalisés et entraînèrent de la part du gouvernement de Miguel de la Madrid Hurtado une politique économique et salariale aussitôt réglementée par des pactes destinés à contrôler prix et salaires.

Une succession de compromis de concertation

Créé le 16 décembre 1987, le Pacte de solidarité économique marqua le début d'une succession de tout un ensemble de compromis de concertation avec intervention officielle de l'Etat. Intentionnellement ou non, ces compromis ont sensiblement affecté l'efficacité sociale de la négociation collective et ils ont freiné de manière préoccupante le pouvoir d'achat et le niveau de vie des ouvriers mexicains et de leurs familles pendant ces onze dernières années. On ne peut nier la valeur des pactes sociaux et économiques. Ceux-ci peuvent se justifier et être très utiles dans une certaine conjoncture économique et sociale, mais de tels mécanismes de

concertation doivent être transitoires et exiger de la part de tous les secteurs concernés des sacrifices proportionnels et équitables. Les qualités de ces outils de concertation démocratiques peuvent être émoussées ou corrompues quand les bons résultats issus de leur application ne sont dus aux sacrifices que d'une des parties, qui dans ce cas est la moins protégée et la plus vulnérable dans un contexte national et international d'économie agressive et de mondialisation inéluctable.

Parvenir à un équilibre entre les différents facteurs de production

Comme on l'a dit plus haut, le droit syndical mexicain s'appuie sur la section XVI de l'article 123, paragraphe A, qui statue: «Les ouvriers comme les employeurs auront le droit de se regrouper pour défendre leurs intérêts respectifs en formant des syndicats, des associations professionnelles, etc.», section qu'on peut mettre en rapport avec la section XVIII, stipulant que «les grèves seront licites quand elles auront pour but de parvenir à un équilibre entre les différents facteurs de production, harmonisant les droits du travail avec ceux du capital.»

La loi fédérale mexicaine sur le travail réglemente le contenu de ces sections XVI et XVIII de la Constitution dans sa partie 7 et sa rubrique «Relations collectives de travail». Concrètement, les chapitres I et II traitent de l'association professionnelle sous ses différentes formes: coalition, syndicats, fédérations et confédérations, et les chapitres III et IV traitent du contrat collectif de travail et du contrat-loi («contratoley»). La partie 8 de cette loi traite de la grève.

Ces aspects constitutionnels sont en étroite relation avec le droit syndical, dont l'activité de base est la négociation collective, qui aboutit elle-même à la convention collective.

Une des définitions les plus complètes

A l'heure actuelle, notre loi fédérale sur le travail, qui définit la convention collective comme «la convention établie entre un ou plusieurs syndicats de travailleurs d'une part et un ou plusieurs employeurs ou un ou plusieurs syndicats d'employeurs d'autre part, avec pour but d'établir les conditions de travail dans une ou plusieurs entreprises ou établissements» (article 386), nous offre une de ses définitions les plus complètes puisque, conformément à son contenu, la négociation conduit principalement à déterminer: le nombre de journées de travail, le montant des salaires, les jours de

repos par catégorie et spécialité de travailleurs; la formation et l'apprentissage des travailleurs; les bases pour la mise en place et le fonctionnement de commissions mixtes pour chaque affaire en accord avec la loi; et d'autres stipulations convenues par les parties.

Trois types de négociation collective

Si on l'analyse essentiellement sous l'angle juridique, on peut dire que la législation mexicaine admet maintenant trois types de négociation collective: la *négociation ordinaire*, dans laquelle n'intervient aucune autorité, sinon peut-être l'autorité judiciaire pour sanctionner les accords des parties au cas où cela est déterminé par la loi; la *négociation administrative ou conciliatrice*, sous la responsabilité de la Direction générale du corps des fonctionnaires conciliateurs dépendant du Secrétariat du travail et de la prévention sociale; et celle qui correspond au *contrat-loi* («contrato-ley»), dont se charge la Direction générale des conventions de l'Exécutif fédéral. Les activités de la Commission nationale tripartite, effectives dans les mandats de six ans antérieurs, sont tombées totalement en désuétude du fait de leur caractère essentiellement politique et non juridique.

La négociation ordinaire: des commissions mixtes

Dans le premier type de négociation, il existe en règle générale des commissions mixtes qui comprennent un nombre égal de représentants de travailleurs et d'employeurs, et qui interviennent dans le processus de discussions et de débats. La loi prévoit l'intégration de ces commissions – hygiène et sécurité, formation et apprentissage, réglementation intérieure – dans certains cas concrets, et en prévoit d'autres si nécessaire au sujet des facteurs de production – capital et travail – avec des fonctions très variées: conciliation, organisation, admission et échelles des salaires, réglementation de fonctions spécifiques, etc. Dans chaque convention collective ce sont les parties qui conviennent de la création de commissions et qui fixent les bases de toute négociation.

La négociation administrative: des fonctionnaires chargés de la conciliation

En relation avec le deuxième type de négociation, le Secrétariat du travail et de la prévision sociale a constitué depuis plusieurs

dizaines d'années un corps de fonctionnaires conciliateurs afin d'offrir un service public de négociation respectant les conditions de travail et permettant d'éviter les conflits ouvriers-patronat grâce à l'intervention de l'autorité, surtout quand les parties ne peuvent parvenir par elles-mêmes à un accord satisfaisant.

Une procédure simple régit ce type de négociation sans autre intervention directe, rendant effectives par voie autorisée les conventions ainsi concernées. Le conciliateur se contente de rendre compte publiquement de celles-ci en vue de toute action légale postérieure pouvant être envisagée.

Le contrat-loi: obligatoire dans une branche industrielle

Quant au troisième type de négociation, l'article 406 de la loi fédérale sur le travail stipule qu'un *contrat-loi* peut être établi par les syndicats représentant au moins les deux tiers des travailleurs syndiqués dans une branche industrielle, dans une ou plusieurs fédérations ou dans un ou plusieurs secteurs économiques. La définition de cette instance juridique donnée par la législation mexicaine elle-même la réduit à une convention établie entre un ou plusieurs syndicats de travailleurs et un ou plusieurs syndicats d'employeurs, dans le but d'établir des conditions de travail dans une branche industrielle déterminée afin de les déclarer obligatoires dans une ou plusieurs fédérations, dans un ou plusieurs secteurs économiques, ou sur tout le territoire national (article 404 de la loi fédérale sur le travail).

L'intervention de l'autorité professionnelle

Sur la base de ces concepts sont établies des conventions à l'initiative de l'autorité professionnelle pour discuter des conditions générales de travail de l'industrie ou de la branche industrielle, ainsi que pour fixer les règles conformes à celles émises par les plans et programmes pour l'implantation de sessions de formation et d'apprentissage, et fixer aussi les autres stipulations convenues. Le trait caractéristique de ce type de négociation est l'intervention de l'autorité professionnelle, aussi bien pour préparer ces conventions ouvriers-patronat et y assister, que pour intervenir dans la concertation sur les conventions collectives et leur révision en offrant des solutions administratives et en réglementant le fonctionnement des commissions mixtes établies dans l'usine.

Pareillement, les oppositions présentées par les employeurs et les travailleurs contre l'application obligatoire du contrat-loi font l'objet d'une expertise (article 415 et suivants de la loi fédérale sur le travail). La négociation garantira ainsi l'établissement de la convention et évitera les discordes possibles entre syndicats dans le but de régler le plus grand nombre possible de revendications sociales.

Une garantie pour les plus vulnérables

D'un autre point de vue – et à l'appui des expériences menées par les syndicats de la Confédération des travailleurs du Mexique (CTM) – nous pouvons affirmer que la négociation collective est actuellement satisfaisante et qu'elle constitue une garantie importante contre les assauts d'une économie complexe douloureusement ressentie par les ouvriers et leurs familles, en particulier par les non-syndiqués qui pour cette raison sont plus vulnérables.

Les organismes tripartites ne tiennent pas toujours compte des réalités économiques

Il est indiscutable que les conditions suivantes: salaires, sécurité de l'emploi, prestations sociales, journée de travail et autres garanties similaires, sont obtenues avec une efficacité et des acquis sociaux plus grands quand ces conditions sont discutées et établies dans des conventions issues de la négociation collective – privative de type syndical – que quand ces mêmes conditions sont déterminées par des organismes tripartites. Ces organismes ne tiennent pas toujours compte des réalités économiques qui sous-tendent le travail des ouvriers, et se préoccupent plus d'impératifs macroéconomiques qui sont très loin des nécessités matérielles devant être couvertes par le salaire suite aux directives de la Constitution.

La récente approbation au Mexique d'une augmentation de 13 pour cent des salaires minimaux – située en dessous des 17 pour cent d'inflation enregistrés – confirme les allégations faites et montre la nécessité de réviser en profondeur l'intégration et l'action d'une Commission nationale des salaires minimaux, de configuration tripartite, est basée sur les accords approuvés par les votes des représentants des travailleurs.

Une nouvelle culture du travail qui privilégie le dialogue

Suite à ces antécédents, et suite aux critiques reçues dans ce domaine de la part de tous les secteurs de la société mexicaine, 1999 se présente comme une année particulièrement importante pour mesurer la solidité de la négociation collective au Mexique. En amenant les travailleurs et les patrons à une révision contractuelle des salaires, on pourra observer si la nouvelle atmosphère permettant de résoudre ensemble les questions liées à la problématique du travail permettra de surmonter les complications provoquées par la faible augmentation des salaires minimaux et de progresser sur la route d'une nouvelle culture du travail privilégiant le dialogue et le consensus dans une prise en charge collective.

Quelles sont donc les perspectives de la négociation collective au Mexique?

La CTM observe et agit dans un moment historique pour la nation à plusieurs points de vue, qui sont tous en relation étroite avec les impératifs de mondialisation et la place qu'occupe désormais la classe ouvrière dans nos processus d'insertion au sein de scénarios marqués par une forte concurrence industrielle et commerciale.

Les défis qu'imposent les compromis régionaux

Dans ce climat inéluctable de mondialisation, nous Mexicains devons affronter les défis que nous imposent les compromis régionaux avec les Etats-Unis et le Canada, en plus de ceux qui émergeront de la possible incorporation de notre pays à un schéma de commerce libre avec l'Union européenne et de ceux qui pourront être consolidés à court terme avec les pays ou blocs de pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud.

Des syndicats ayant la même flexibilité que les entreprises

Devant une telle situation, on doit reconnaître que, dans l'économie mondiale actuelle, seuls prospéreront les travailleurs et les syndicats qui développeront les mêmes capacités et feront preuve de la même flexibilité que les entreprises. Mais, pour réussir, les entreprises doivent être capables d'exploiter les opportunités du marché, de s'adapter presque instantanément aux changements dans la demande et de s'efforcer de toujours offrir un produit parfait.

Si les travailleurs mexicains doivent s'adapter aux changements des conditions de production, il leur faut investir dans le développement de leurs aptitudes conformément aux conditions changeantes du marché. Il est nécessaire de leur faciliter l'accès aux outils et aux ressources nécessaires pour se «moderniser» périodiquement, et leur donner le temps nécessaire pour cette formation.

Les travailleurs sans qualifications

Selon les données du Secrétariat du travail et de la prévision sociale, à la fin du second trimestre 1996, l'Enquête nationale de l'emploi montrait que 73,8 pour cent de la population active à cette date n'avait pas suivi un enseignement de base complet, puisque 11 pour cent n'avaient aucune instruction, 21,2 pour cent avaient suivi un enseignement primaire incomplet, 20,6 pour cent seulement avaient terminé l'école primaire, et 20,9 pour cent avaient suivi les premiers niveaux de l'enseignement secondaire, sans l'avoir terminé.

Cela ne remet pas en cause le fait que la main-d'œuvre mexicaine est composée en majorité de personnes ayant des compétences individuelles certaines, mais elles manquent d'un bon enseignement scolaire.

De leur côté, les entreprises mexicaines sont obligées de considérer la productivité et la compétitivité comme une stratégie d'ensemble qui imprime un nouveau cap dans les changements et les objectifs de l'entreprise, puisque c'est seulement avec la revalorisation du rôle des employés et des travailleurs qu'une bonne insertion sera possible dans les nouveaux marchés nationaux et internationaux.

Un programme qui ouvre des horizons insoupçonnés

Le défi de l'entreprise implique que les programmes de développement soient permanents et qu'ils prennent en compte: les systèmes de mesure individuelle et collective des progrès enregistrés et des stimulants économiques; les systèmes de participation des travailleurs aussi bien à la révision du processus de travail qu'à des solutions aux problèmes posés par les nouveaux objectifs (cercles de qualité, groupes d'analyse du processus de production, etc.); la détection efficace des nécessités de formation des ressources humaines; les processus de transfert et/ou d'adaptation technologique; l'attribution de la priorité à l'amélioration de l'administration des entreprises et à la planifi-

cation d'une stratégie; l'amélioration de l'ambiance de travail au moyen de techniques modernes comme la biomécanique ou l'ergonomie; le développement d'activités de cohabitation entre les travailleurs et leurs familles pour renforcer leur propre estime individuelle et collective. Ce sont parmi d'autres quelques points appartenant à un vaste agenda qui ouvre des horizons insoupçonnés sur un nouveau type de négociation collective au Mexique.

Pourquoi est-il parfaitement faisable d'inclure ces thèmes et d'autres thèmes similaires dans une vision prospective de la négociation collective?

Deux conditions requises à une nouvelle culture du travail

Premièrement, parce que, dans le monde entier, les entreprises ont commencé à se rendre compte du fait que leurs principaux actifs ne sont pas les matériaux: machineries, équipement, usines, mais les ressources humaines. Et c'est à partir de cette capacité d'innovation et de connaissance acquise par les travailleurs que les possibilités de compétitivité et de productivité des entreprises peuvent se concrétiser. Deuxièmement, parce que si elles n'incorporent pas la stabilité de l'emploi et la prospérité des travailleurs dans la relation ouvriers-patronat, elles pourront difficilement incarner une nouvelle culture du travail permettant une évolution vers des accords de concertation sectorielle pour que les différents intérêts en jeu puissent réaliser des objectifs concrets.

Un nouveau syndicalisme qui n'abdique pas

À la recherche de nouvelles voies pour la négociation collective, nous comptons au Mexique sur deux puissants instruments: une nouvelle conception de la lutte syndicale, en accord avec les nouvelles réalités et exigences du marché du travail, et les apports d'une nouvelle culture du travail que sont en train de formuler et construire ensemble les travailleurs, les employeurs et le gouvernement.

Le nouveau syndicalisme que nous promouvons au Mexique n'abandonne pas ses racines historiques ni son rôle social. Il ne renonce pas à la défense inébranlable des droits des travailleurs, ni à la lutte incessante pour leur procurer une jouissance digne et juste du produit de leur travail qui leur permette une vie respectable ainsi qu'à leurs familles. Mais le nouveau syndicalisme que nous offrons à la

négociation collective et au dialogue social souhaite être basé sur un système de propositions et de participation. Il veut être moderne et solidaire des autres facteurs de production, sans oublier pour autant le droit inaliénable à la liberté syndicale et la représentation authentique d'un secteur essentiel de la société: les travailleurs. Le nouveau syndicalisme auquel nous confions la recherche de la concertation, du dialogue et du consensus veut trouver des formules idéales pour un apport de la complexité planétaire à la relation ouvriers-patronat au Mexique. Il veut aussi trouver dans l'enseignement et la formation les nouveaux outils de bien-être et de bonheur des travailleurs.

Un rapprochement inédit révélateur du climat national

Ce nouveau syndicalisme que nous offrons aux travailleurs de la CTM a déjà donné des signes concrets de rénovation de sa philosophie sociale en contribuant de manière décisive à l'émergence de la nouvelle culture du travail. En 1995, au milieu de la pire crise de notre histoire, s'est produit un fait insolite mais très révélateur de ce que peut être dans un futur proche le climat national de négociation collective en tant que nouvel aspect de la concertation sociale et sectorielle. Il s'agissait d'un rapprochement inédit dans le pays entre le CTM et la Confédération patronale mexicaine (COPARMEX) pour arriver à des accords basés sur le dialogue et le consensus. Le débat autour de la loi fédérale sur le travail restait à l'arrière-plan, et on voyait émerger la volonté d'analyser les problèmes de travail et de rechercher des solutions pour un bénéfice commun, mais surtout un bénéfice pour la société et pour l'avenir du pays.

Un accord signé par les organismes centraux

De cette manière la CTM et la COPARMEX ont signé en juillet 1995 l'accord intitulé: «Pour une nouvelle culture du travail.» Cet accord a ensuite été ratifié en août 1995 par le Congrès du travail et le Conseil coordinateur des employeurs – organismes qui regroupent respectivement les travailleurs et les employeurs. Ces organismes ont débuté les travaux communs au moyen de neuf tables de concertation, ce qui a permis de signer en août 1996 les «Principes de la nouvelle culture du travail» en présence du D^r Ernesto Zedillo Ponce de León, président de la République.

La nouvelle culture du travail se propose les objectifs suivants: promouvoir la revalorisation du travail; favoriser des niveaux de rémunération justes et équitables; encourager la formation des travailleurs et des employeurs en tant que processus permanent et systématique; stimuler la création d'emplois et le maintien de ceux qui existent; favoriser dans les lieux de travail le respect de l'environnement et la pleine application des règles de sécurité et d'hygiène; et renforcer la concertation et le dialogue en tant que méthodes idéales pour résoudre les problèmes des relations ouvriers-patronat. Autour de ces objectifs se dessinent des principes de base: principes d'éthique et, en matière de droit du travail, établissement et mise en œuvre de la législation du travail; principes en matière d'économie et en matière d'enseignement, de formation et de productivité qui, comme on l'a déjà dit, ouvrent des possibilités sans fin à la négociation collective et à la négociation sectorielle.

Les instruments que nous venons de mentionner dans les paragraphes précédents nous permettent de dessiner des pistes très intéressantes pour le développement de la négociation collective au Mexique, pistes qui suivent la direction donnée par la Déclaration de Viña del Mar, approuvée par les ministres participant à la 11^e Conférence interaméricaine des ministres du travail de l'Organisation des Etats américains qui eut lieu à Viña del Mar, au Chili, les 20 et 21 octobre 1998.

Des indicateurs prometteurs

En effet, étendre la couverture de la négociation collective au plus grand nombre possible de secteurs économiques; porter une attention particulière à la négociation de conditions adéquates pour le travail saisonnier, la sous-traitance, le travail à durée déterminée ou à temps partiel, et les autres formes de travail qui diffèrent du contrat permanent; établir et renforcer le champ du dialogue social tripartite ou bipartite, et le faire en respectant la liberté syndicale et les droits de représentation et d'autonomie déterminés dans les législations nationales et plus généralement en observant les orientations émanant de la Constitution et des conventions de l'OIT relatives à la liberté syndicale et à la négociation collective, comme le stipule la Déclaration de Viña del Mar, tels sont les indicateurs prometteurs permettant de matérialiser et de consolider peu à peu une nouvelle culture du travail.

La négociation collective et les obligations internationales

Shauna Olney¹

Juriste

Service de la liberté syndicale

BIT

Un paradoxe

La négociation collective tient une place importante dans le système canadien des relations professionnelles. Il existe un cadre solide pour promouvoir la négociation collective et contribuer à en faire un des moyens clés pour déterminer les conditions d'emploi². Malgré un tel cadre, cinquante ans après l'adoption de celle-ci, le Canada reste un des rares pays à ne pas avoir ratifié la Convention internationale du Travail sur la négociation collective³. Le paradoxe est encore plus grand quand on sait que le Comité de la liberté syndicale de l'OIT demande régulièrement des comptes au Canada à cause de plaintes relatives aux violations des droits de négociation collective.

Un rôle essentiel

Le Canada tient une place significative dans l'histoire de l'Organisation internationale du Travail, non seulement parce qu'il en est un des membres fondateurs, mais aussi parce qu'il a accueilli le Bureau international du Travail lors de la tempête qui s'est abattue sur l'Europe durant la seconde guerre mondiale⁴. Le rôle du Canada dans l'Organisation n'a pas décliné : les représentants canadiens du gouvernement, des travailleurs et des employeurs siègent au Conseil d'administration⁵, et les délégués canadiens sont très présents dans de nombreuses discussions de l'Organisation et dans de nombreuses commissions. Le Canada a joué un rôle essentiel dans l'adoption de l'affirmation la plus récente des droits fondamentaux (y compris le droit de négociation collective), à savoir la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi⁶.

Un engagement national puis international

Étant donné son rôle sur la scène internationale et son engagement à l'intérieur du pays dans le domaine de la négociation collective, pourquoi le Canada n'a-t-il pas pu, ou pas voulu, ratifier la convention sur la négociation collective? Et quelles sont les orientations pour le futur? On examinera ces questions selon deux perspectives. La première perspective sera l'examen du cadre général établi pour la négociation collective, un cadre en retrait du modèle de promotion de la négociation collective mis en place par les organes de contrôle de l'OIT⁷. Le cadre général de la négociation collective canadienne semble exemplaire. Cependant il existe aussi des failles dans un système qui ne donne pas à certains travailleurs les mêmes droits et protections dont disposent les autres. Ce système a également été interrompu à certains moments pour certains salariés (principalement ceux du secteur public), ce pour des raisons économiques. La seconde perspective de l'étude sera l'examen des défaillances du système portées à l'attention des organes de contrôle de l'OIT.

Des obligations en tant qu'Etat Membre

Bien qu'il n'ait pas ratifié la convention principale relative à la négociation collective, à savoir la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, le Canada a cependant des obligations internationales dans ce domaine. En tant que membres de l'Organisation internationale du Travail, tous les Etats Membres sont liés par les principes fondamentaux de la liberté syndicale, y

compris le droit de négociation collective, puisque ceux-ci sont inclus dans la Constitution de l'Organisation⁸. En conséquence le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration de l'OIT a qualité pour entendre les plaintes relatives aux violations de la liberté syndicale, que le pays en question ait ratifié les conventions correspondantes ou non. Comme le Canada n'a pas encore ratifié la convention n° 98, c'est par le biais de cette procédure particulière que le dossier de la négociation collective canadienne a été minutieusement examiné. Sur les 70 plaintes déposées contre le Canada auprès du Comité de la liberté syndicale depuis 1951, 60 concernent des questions de négociation.

Une juridiction divisée

Avant d'aborder le thème de la promotion de la négociation collective au Canada, si on examine les perspectives de ratification, on ne peut négliger la structure constitutionnelle complexe du pays. L'autorité sur les questions de travail relève de la juridiction à la fois fédérale et provinciale. Alors que le Canada est une entité internationale autorisée à ratifier une convention, la juridiction permettant son application est divisée entre la juridiction fédérale et les provinces. La pratique a donc été de ne ratifier une convention que si les treize juridictions donnent leur accord et promettent de respecter les conditions requises par la convention⁹.

Le cadre canadien de négociation collective

La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective incite les Etats à prendre des mesures pour encourager et promouvoir la négociation collective volontaire¹⁰. Elle mentionne explicitement «le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire...». Elle insiste sur l'importance du caractère volontaire de la négociation collective, limitant ainsi le rôle direct de l'Etat dans le processus. Cela est toutefois équilibré par le concept de «promotion»: un Etat n'est pas autorisé à l'indifférence vis-à-vis du respect de la négociation collective.

Bien que les organes de contrôle de l'OIT n'aient pas déterminé un système «idéal» de négociation collective, ils ont identifié des pratiques et procédures pour la promotion de la négociation collective. Ont été identifiées dans ce contexte: la reconnaissance de syndicats représentatifs dans le but de la négociation

collective, la négociation de bonne foi, l'interdiction de pratiques de travail déloyales, et les procédures de médiation et de conciliation¹¹. Ces pratiques et procédures sont incluses dans toutes les juridictions canadiennes¹².

La reconnaissance du syndicat ou l'accréditation formelle

Une fois qu'un groupe de salariés a décidé de s'organiser dans le but de négocier collectivement, soit l'employeur reconnaît volontairement le syndicat, soit une procédure d'accréditation formelle est mise en route. L'accréditation a été décrite comme «le pivot du droit moderne du travail en Amérique du Nord»¹³. Cette procédure garantit des droits de négociation exclusifs aux syndicats qui ont obtenu un soutien réel de la part des salariés. Un syndicat doit normalement montrer qu'il a le soutien d'une majorité des salariés dans une unité de négociation¹⁴ afin d'obtenir l'accréditation.

Des garanties

Pour la reconnaissance des syndicats en tant qu'agents négociateurs exclusifs, les organes de contrôle de l'OIT ont insisté sur certaines garanties: l'octroi de l'accréditation par un organisme indépendant; le choix de l'organisation représentative par un vote de la majorité des travailleurs dans l'unité considérée; le droit pour un syndicat qui n'obtient pas un nombre de voix suffisant de demander une nouvelle élection après un délai déterminé; le droit pour toute nouvelle organisation de demander une nouvelle élection au bout d'une période raisonnable¹⁵. Ces garanties existent dans le système canadien. Des conseils du travail indépendants situés dans tout le pays déterminent si un syndicat est habilité ou non à l'accréditation. La législation fédérale et provinciale prévoit un vote d'accréditation, mais il existe des variantes dans l'évaluation du soutien nécessaire pour déclencher un vote et le moyen de prouver ce soutien.

Le vote de représentation

Dans certaines juridictions, l'accréditation peut être obtenue sans vote. Par exemple, en Colombie britannique, si le Conseil est satisfait du fait que le syndicat regroupe 55 pour cent des salariés de l'entreprise en tant que membres réels¹⁶, cela doit garantir l'accréditation¹⁷. Mais lorsqu'un syndicat démontre qu'il regroupe moins de 55 pour cent des membres, mais pas

moins de 45 pour cent, un vote de représentation est organisé¹⁸. Lors d'un vote de représentation, tous les salariés d'une unité de négociation votent, et si une majorité de ceux qui ont voix prépondérante (par opposition à ceux habilités à voter) votent en faveur de la représentation par le syndicat, l'accréditation sera accordée¹⁹. Fait particulièrement intéressant dans la situation canadienne, un syndicat n'a en général pas besoin de démontrer l'affiliation d'une majorité de salariés, mais il doit plutôt démontrer que la majorité des salariés soutiennent le syndicat en tant qu'agent négociateur.

Dans certains cas, le Conseil du travail peut attester sans vote que le syndicat est l'agent négociateur exclusif si l'employeur est l'auteur d'une pratique de travail déloyale préjudiciable au syndicat dans ses efforts pour obtenir le soutien de la majorité²⁰.

Le droit de représentation équitable

Le dépôt d'une demande d'accréditation crée certaines obligations pour l'employeur: les conditions d'emploi ne peuvent être changées²¹. Une fois certifié, un syndicat devient l'agent négociateur de tous les salariés de l'unité de négociation, y compris ceux qui ne sont pas membres du syndicat. Comme corollaire à ce droit de représentation exclusive, le syndicat a le devoir de représenter équitablement tous les syndicats de l'unité de négociation²².

La négociation de bonne foi

Une fois que l'accréditation est accordée, l'une ou l'autre partie peut annoncer le début de la négociation collective. Suite à cette annonce, l'employeur doit de nouveau s'abstenir de changer unilatéralement les conditions d'emploi²³, et le syndicat comme l'employeur ne sont pas seulement tenus de négocier, mais ils sont tenus de négocier de bonne foi. Aux yeux des organes de contrôle de l'OIT, la négociation de bonne foi est importante pour le maintien du développement harmonieux des relations professionnelles²⁴.

Bien que la négociation de bonne foi ne requière pas que les parties arrivent à un accord, elle requiert qu'elles fassent tous les efforts nécessaires pour y arriver. Dans ce contexte, le Comité de la liberté syndicale a constaté l'importance de négociations franches et constructives et le fait qu'il faille éviter des délais injustifiés²⁵. Le comité a également affirmé que les accords une fois conclus devaient être exécutoires pour les parties²⁶, ce qui

est le cas des conventions collectives dans le droit canadien. Une convention collective canadienne peut également contenir tous les sujets que les parties ont accepté d'y inclure.

Les services de conciliation/médiation

Puisque des intérêts concurrents sont en jeu, les parties de la négociation collective ne peuvent pas toujours arriver à un accord sans le secours d'une troisième partie neutre. L'importance de la conciliation et de la médiation comme moyen d'aide afin que les parties arrivent volontairement à un accord est reconnue dans tout le Canada. Des services de conciliation et de médiation sont fournis pour aider les parties à renouer le dialogue et considérer les différentes possibilités, mais à la fin ce sont toujours les parties qui décident sur quels termes elles vont se mettre d'accord, s'il en existe. L'importance du maintien de l'autonomie des parties vis-à-vis des mécanismes de règlement des conflits a été soulignée par les organes de contrôle²⁷.

L'arbitrage volontaire

Des juridictions canadiennes procurent aussi un arbitrage volontaire. En Ontario par exemple, une fois que la notification de négociation a été donnée, les parties peuvent se mettre d'accord par écrit pour soumettre toutes les questions restant en conflit lors d'un arbitrage final et exécutoire²⁸. Bien que l'arbitrage se termine par l'imposition d'une convention collective, l'autonomie des parties négociatrices est maintenue, puisque la décision de se soumettre à un arbitrage a été choisie par chaque partie.

L'imposition de la première convention collective

Dans certaines juridictions canadiennes, une exception générale au caractère volontaire de la négociation collective est l'imposition de la première convention collective. La commission d'experts a accepté que, alors que l'arbitrage imposé à la requête d'une partie est généralement contraire au principe de négociation collective volontaire, une exception peut être faite pour la conclusion de la première convention collective: «Comme l'expérience montre que les premières conventions collectives sont souvent une des étapes les plus difficiles à franchir pour établir une véritable relation de négociation, on peut dire que ces dispositions sont dans l'esprit

des mécanismes et procédures permettant de faciliter la négociation collective.»²⁹ Les difficultés d'obtention d'une première convention collective sont reconnues dans un certain nombre de juridictions canadiennes. En Ontario par exemple, quand les parties ne peuvent aboutir à une première négociation collective, l'une ou l'autre partie peut avoir recours au Conseil du travail pour avoir des indications sur un possible arbitrage de la convention. En déterminant s'il doit ordonner l'arbitrage, le conseil étudie si l'employeur a refusé de reconnaître l'autorité du syndicat pour négocier, le caractère intransigeant de la situation lors de la négociation, s'il y a lieu, et le manque d'efforts raisonnables ou expéditifs permettant d'aboutir à une convention collective³⁰.

Les transferts d'entreprises

Un autre aspect notable du système canadien de convention collective est la protection des droits de négociation et des conventions collectives quand il y a vente ou transfert d'entreprise. Dans le droit commun, si les parties d'une convention collective changent, aussi bien la convention collective que les droits de négociation du syndicat prennent fin³¹. Dans tout le Canada, la législation modère cette situation de fait en déterminant certains cas dans lesquels les employeurs suivants sont liés par les termes de la convention collective préexistante et doivent reconnaître les droits du syndicat à négocier³².

Les fissures dans le système

La cadre canadien standard de négociation collective décrit ci-dessus vise manifestement à encourager et promouvoir la négociation collective. Tous les travailleurs ne sont cependant pas habilités à utiliser le système. Il existe deux types de travailleurs dans ce cas: ceux qui sont complètement exclus de la législation générale et ceux dont les droits sont suspendus de temps à autre par une législation spéciale. Les droits déterminés par la convention n° 98 devraient cependant s'appliquer à tous les travailleurs, à l'exception d'une petite catégorie de fonctionnaires³³.

Certains travailleurs non couverts

Un groupe de travail gouvernemental chargé de la révision du Code canadien du travail reconnaissait que, «alors qu'il existe une conformité réelle de la législation canadienne

avec la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, celle-ci n'a pas été ratifiée parce que, dans certaines juridictions, soit les travailleurs agricoles soit les membres de certaines professions sont exclus de la négociation collective»³⁴. Ce point a été soulevé depuis plusieurs années par la commission d'experts dans le cadre de l'obligation qu'a le Canada de présenter un rapport sur le respect de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention qu'il a ratifiée. Plus récemment, la commission a constaté que certains travailleurs agricoles et horticoles des provinces de l'Alberta, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick étaient exclus de la couverture prévue par la législation sur les relations professionnelles. De ce fait ils ne jouissent pas de la protection devant être procurée en accord avec le droit d'organisation et de négociation collective³⁵.

L'Ontario invalide les droits et accords pour certaines catégories de travailleurs

Le Comité de la liberté syndicale a récemment examiné certaines des modifications apportées dans la législation de l'Ontario. L'une d'entre elles limitait davantage les catégories de travailleurs habilités à bénéficier du cadre statutaire de la négociation collective. Sont exclus de ces droits et protections les employés de maison, les travailleurs agricoles et horticoles, les architectes, les géomètres, les hommes de loi et les médecins³⁶. La loi de l'Ontario sur les relations professionnelles met également un terme aux droits de négociation des agents négociateurs existants et elle invalide les conventions collectives existant pour ces groupes. Le Comité de la liberté syndicale a adopté des recommandations décisives: le gouvernement était requis de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux groupes exclus l'accès aux mécanismes et procédures permettant de faciliter la négociation collective, pour accréditer à nouveau les organisations représentant ces travailleurs, et pour valider à nouveau toute convention collective en cours³⁷. Comme les organes de contrôle sont tenus de faire des observations sur les endroits dans lequel certains groupes de travailleurs se voient refuser l'accès aux différents mécanismes de la négociation collective, il est probable qu'ils se montrent plus critiques dans les cas où les travailleurs, après avoir été inclus dans le système, se trouvent brusquement dépouillés des droits

et protections dont ils bénéficiaient auparavant. L'ingérence dans des conventions collectives existantes librement conclues semble être un facteur particulièrement grave dans le cas de l'Ontario.

L'imposition de niveaux de salaires par voie légale

Le Comité de la liberté syndicale a également eu plusieurs fois l'occasion de considérer les cas de la seconde catégorie de travailleurs appartenant aux failles du système, à savoir ceux qui sont normalement inclus dans le système, mais dont les droits sont suspendus de temps à autre par l'adoption d'une législation spéciale. De 1991 à 1994, vingt plaintes ont été déposées contre le Canada au sujet de réductions ou de gels de salaires ou bien d'ajournement d'augmentations de salaires dans le secteur public³⁸. Ces cas ont vu la suspension de la négociation collective au moyen d'une prolongation statutaire de la durée des conventions collectives ou l'imposition par voie légale de niveaux de salaires sans tenir compte des termes des conventions collectives existant auparavant. Ces cas ont donné naissance à ce qui est officiellement considéré comme «la jurisprudence canadienne». Il concernent non seulement le gouvernement fédéral mais aussi la Colombie britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Ecosse, Terre-Neuve, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Yukon. Bien qu'on ait observé toute une série de cas de cette nature au début des années quatre-vingt-dix, des cas similaires furent également signalés au comité dans les années quatre-vingts³⁹.

Le Comité de l'OIT s'inquiète du grand nombre de cas

Les cas en question concernaient des mesures de stabilisation économique imposées par la loi, mesures qui eurent pour effet de suspendre la négociation collective, tout au moins eu égard aux salaires. Tout en montrant des égards pour le gouvernement dans ses tentatives pour surmonter de difficiles problèmes économiques, et tout en reconnaissant que la nature particulière du service public requérait une certaine flexibilité en ce qui concerne l'application des principes de négociation collective, le Comité de la liberté syndicale dut exprimer son inquiétude devant le grand nombre de cas soumis et la manière dont certaines mesures avaient été imposées. Selon le comité, «le

nombre élevé de plaintes déposées au cours de ces dernières années révèle des difficultés profondes et sérieuses pour aboutir à des accords sur la détermination des conditions d'emploi dans le secteur public au Canada, tant au niveau fédéral que dans différentes provinces⁴⁰. Le comité suggérait que le gouvernement utilise l'aide que pouvait apporter l'OIT pour trouver une solution à ces problèmes, et recommandait en particulier l'envoi d'une mission consultative⁴¹.

Mesure d'exception ou violation

Même si on prend en considération les sérieuses difficultés financières et budgétaires auxquelles font face les gouvernements, certaines conditions doivent cependant exister pour limiter les droits de négociation collective. Premièrement, le gouvernement doit affirmer qu'il existe des raisons «urgentes»⁴² ou «indispensables»⁴³ d'intérêt économique national. Deuxièmement, toute restriction doit être imposée en tant que mesure «d'exception», qui par définition est temporaire. Si la durée de la restriction est particulièrement longue ou si elle est prolongée, le comité la définira plus probablement comme une violation. Le gouvernement fédéral fut sévèrement critiqué dans un cas concernant la deuxième prorogation de la loi sur la rémunération du secteur public, ayant pour conséquence un total de six années de restrictions sur les salaires dans le secteur public⁴⁴. Ayant déjà examiné la loi initiale et sa première prorogation, et ayant recommandé un retour à une négociation collective normale et libre⁴⁵, le comité déplorait que le gouvernement n'ait pas donné suite à ses recommandations précédentes, et exprimait son profond regret devant le fait que, de nouveau, il n'ait pas donné la préférence à la négociation collective⁴⁶. Il exprimait aussi son inquiétude sur le danger d'institutionnaliser le recours à la législation pour régler les questions de salaires dans le secteur public⁴⁷.

La sympathie du Comité pour la protection des travailleurs moins payés

La troisième condition à respecter avant de limiter la négociation collective est la mise en place de garanties adéquates pour protéger le niveau de vie des travailleurs. Le comité a manifesté plus de sympathie pour le gouvernement dans les cas où il a observé une tentative pour protéger les travailleurs moins payés ou maintenir des mesures d'équité des salaires⁴⁸. Par ailleurs, la législation qui a abouti

à la suppression de la rétroactivité des accords sur l'équité des salaires a été considérée comme un facteur exacerbant⁴⁹.

Le rôle de la négociation collective

La question se pose de savoir si la négociation collective a encore un rôle, même limité. Par exemple, si toutes les conditions de travail et les prestations autres que le salaire sont toujours négociables, cela sera un facteur à mettre au crédit du gouvernement⁵⁰, comme le simple report par la législation de l'augmentation des salaires plutôt que leur refus en bloc⁵¹. Le fait de s'ingérer dans les termes des conventions collectives existantes plutôt que d'attendre la date d'expiration desdites conventions est toutefois considéré avec désapprobation⁵².

Une consultation suffisante

Finalement, un facteur important influant sur la manière de percevoir les mesures de restriction des salaires du secteur public est de savoir si une consultation suffisante avec toutes les parties concernées a eu lieu avant que ces changements ne soient imposés: «Quand un gouvernement cherche à remanier une structure de négociation à laquelle il participe de fait ou indirectement en tant qu'employeur, il est particulièrement important d'adopter un processus de consultation adéquat, au moyen duquel tous les objectifs perçus comme étant d'intérêt national peuvent être discutés par toutes les parties concernées.» Les consultations devraient être entreprises de bonne foi, et les deux parties suffisamment informées pour prendre des décisions en connaissance de cause⁵³. En engageant au préalable des consultations avec les parties, non seulement le gouvernement bénéficie de solutions pouvant être proposées par ceux qui ont une perspective différente, mais encore il peut convaincre les parties de l'importance de certaines mesures, leur exécution peut en être facilitée, et un climat harmonieux de relations professionnelles maintenu. Bien que la consultation ne puisse pas être considérée comme une négociation collective, elle est une étape dans le respect de l'autonomie des parties et les intérêts de ceux qui sont concernés au premier chef.



On ne peut nier la place importante qu'occupe la négociation collective dans les relations professionnelles canadiennes. On ne peut nier

non plus le rôle qu'a joué l'Etat dans le développement d'un système qui a maintenant des racines solides. Le Canada sera-t-il disposé à affirmer à l'échelon international l'engagement qu'il prend de respecter le droit de négociation collective en ratifiant la convention n° 98? Comme les programmes de stabilisation économique ont atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés, le processus douloureux de réorganisation du service public est maintenant terminé dans la plupart des juridictions. Le gouvernement fédéral a fièrement annoncé un budget en équilibre, si bien qu'on peut espérer que les vingt cas relatifs au secteur public ne seront bientôt intéressants qu'à titre historique. En conséquence, les obstacles à la ratification qui subsistent semblent relativement mineurs, cela malgré la nécessité de certains ajustements. Si la ratification de la convention n° 98 était une priorité dans l'agenda politique canadien, ne serait-il pas possible de prendre les mesures permettant de convaincre les provinces de faire les ajustements nécessaires? Du point de vue politique, il pourrait être utile d'attendre que la ratification coïncide avec un événement significatif, par exemple un cinquantième anniversaire?

Notes

¹ Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation. L'auteur adresse tous ses remerciements à Bernard Gernigon pour ses commentaires sur la version préliminaire de l'article.

² Par exemple, environ 50 pour cent de l'ensemble des travailleurs de la juridiction fédérale sont couverts par les conventions collectives: *Canada Labour Code Part 1 Review: Seeking a balance* (Canada, 1996), p. 17.

³ En février 1999, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, avait été ratifiée par 140 pays (dont environ 80 pour cent sont des Etats Membres de l'OIT). Deux autres conventions complètent la convention n° 98 dans le domaine de la négociation collective: la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981. Aucune de ces deux conventions n'a été ratifiée par le Canada.

⁴ Le Bureau international du Travail a été basé à Montréal entre 1940 et 1946.

⁵ Le gouvernement du Canada est à présent membre titulaire du Conseil d'administration de l'OIT. Le représentant des travailleurs est également membre titulaire, et le représentant des employeurs est membre suppléant.

⁶ L'ambassadeur Mark Moher, membre du gouvernement canadien, présida la Commission de la Conférence pendant la 86^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 1998. Lors de l'adoption de la Déclaration durant la séance plénière de la Conférence, le rôle de Mark Moher fut unanimement reconnu.

⁷ Précisément la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ensemble d'experts indépendants dont la tâche principale est d'étudier les rapports périodiques sur les conventions ratifiées, et le

Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration de l'OIT, un comité tripartite examinant les plaintes sur les violations des principes de liberté syndicale. Une différence importante entre les deux comités est que la juridiction de la commission d'experts concerne généralement un pays ayant ratifié une convention, alors que la ratification d'une convention n'est pas nécessaire pour déposer une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale.

⁸ Voir le préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et la Déclaration de Philadelphie annexée à la Constitution. Cette obligation a récemment été renforcée par l'adoption, en juin 1998, de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. L'article 2 de cette déclaration déclare que «l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions..., ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi... la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective...»

⁹ Voir *Liberté syndicale et négociation collective*. Etude d'ensemble, Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, Rapport 111, 4B, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, Genève, BIT.

¹⁰ Article 4.

¹¹ Voir *Liberté syndicale et négociation collective*, op. cit., chapitre 10; *La liberté syndicale*. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 4^e édition (révisée), Genève, BIT, 1996), Chapitre 14.

¹² La seule exception est la négociation de bonne foi, qui n'est pas explicitement mentionnée dans la législation du Saskatchewan. Cependant la section 11 de la loi du Saskatchewan sur les syndicats considère comme une pratique syndicale déloyale l'échec ou le refus opposé par un employeur à une négociation collective avec un syndicat représentatif.

¹³ W. B. Rayner: *The Law of Collective Bargaining* (Ontario, Carswell, 1995), p. 12-1.

¹⁴ C'est le rôle du Conseil du travail de déterminer ce qu'est une unité «appropriée» de négociation. Le Conseil examinera un certain nombre de facteurs, le plus important étant le partage par les salariés de cette unité d'un intérêt commun pour la nature du travail, les conditions de travail, etc.

¹⁵ Voir *Liberté syndicale et négociation collective*, op. cit., paragr. 240. Voir aussi le cas n° 1743 (Québec), 295^e rapport, paragr. 80.

¹⁶ La preuve de l'affiliation varie d'une juridiction à l'autre. En Colombie britannique par exemple, elle est déterminée sur la base des cartes de membres signées. Dans l'Alberta et au niveau fédéral, le paiement de droits d'initiation est également requis (voir BC Labour Relations Regulations, section 3; Alberta Labour Relations Code, section 31; Canada Labour Relations Board Regulations, section 24).

¹⁷ BC Labour Relations Code, section 23.

¹⁸ *Ibid.*, section 24. Au niveau fédéral et au Québec, le syndicat doit montrer que 35 à 50 pour cent des salariés de l'unité sont affiliés au syndicat: Code canadien du travail, section 29; Code du travail du Québec, section 28.

¹⁹ BC Labour Relations Code, section 25.

²⁰ Voir par exemple BC Labour Relations Code, section 14, et le Manitoba Labour Relations Act, section 40.

²¹ Voir par exemple le Code canadien du travail, section 24.

²² Par exemple, la section 37 du Code canadien du travail indique: «Il est interdit au syndicat, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des employés de l'unité de négociation dans l'exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective.»

²³ Voir par exemple le Code canadien du travail, section 50.

²⁴ Voir *La liberté syndicale*, op. cit., paragr. 814. Voir aussi *General Survey*, op. cit., paragr. 243.

²⁵ *La liberté syndicale*, op. cit., paragr. 815-818.

²⁶ *Ibid.*, paragr. 818.

²⁷ Voir *La liberté syndicale*, op. cit., paragr. 859; *General Survey*, op. cit., paragr. 246-247.

²⁸ Ontario Labour Relations Act, section 40.

²⁹ *Liberté syndicale et négociation collective*, op. cit., paragr. 257.

³⁰ Ontario Labour Relations Act, section 43. Voir aussi le Code du travail du Québec, section 93.1, et le Manitoba Labour Relations Act, section 87.

³¹ Voir Rayner, op. cit., p. 14-1.

³² Voir par exemple le Code canadien du travail, section 44, et le Alberta Labour Relations Code, section 44.

³³ L'article 6 indique que cette convention «ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics...» Conformément à l'article 5, la police et les forces armées peuvent également être exclues.

³⁴ *Seeking a balance*, op. cit., p. 30. Voir aussi J. Mainwaring: *Canada as an ILO member – Performance and potential* (Ontario, 1968) p. 19.

³⁵ Observation de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, décembre 1998.

³⁶ Ontario Labour Relations Act, sections 1(3)(a) et 3.

³⁷ Cas n° 1900 (Ontario), 308^e rapport, paragr. 194.

³⁸ Cas n° 1603 (Colombie britannique), 1604 (Manitoba), 1605 (Nouveau-Brunswick), 1606 (Nouvelle-Ecosse), 1607 (Terre-Neuve), 1616 (fédéral), 1624 (Nouvelle-Ecosse), 1715 (Manitoba), 1722 (Ontario), 1733 (Québec), 1747 à 1750 (Québec), 1758 (fédéral), 1779 (PEI), 1800 (fédéral), 1801 (PEI), 1802 (Nouvelle-Ecosse), 1806 (Yukon).

³⁹ Voir les cas n° 1147 (fédéral), 1171 (Québec), 1172 (Ontario), 1329 (Colombie britannique).

⁴⁰ Voir les cas n° 1733, 1747, 1748, 1749, 1750 (Québec), 299^e rapport, paragr. 237.

⁴¹ Une mission de l'OIT au Canada avait en fait eu lieu auparavant, en 1985: voir le rapport de la mission d'information au Canada annexé aux cas n° 1172, 1234, 1247 et 1260, 241^e rapport.

⁴² Cas n° 1733, etc., op. cit.

⁴³ Cas n° 1616 (fédéral), 284^e rapport, paragr. 635.

⁴⁴ Cas n° 1800 (fédéral), 299^e rapport.

⁴⁵ Cas n° 1616, 284^e rapport, paragr. 641, et cas n° 1758, 297^e rapport, paragr. 230.

⁴⁶ Cas n° 1800, op. cit., paragr. 178 et 183.

⁴⁷ *Ibid.*, paragr. 182.

⁴⁸ Voir cas n° 1604 (Manitoba), 284^e rapport; cas n° 1605 (Nouveau-Brunswick), 284^e rapport; cas n° 1606 (Nouvelle-Ecosse), 284^e rapport; cas n° 1722 (Ontario), 292^e rapport.

⁴⁹ Cas n° 1607 (Terre-Neuve), 284^e rapport.

⁵⁰ Voir cas n° 1604 (Manitoba), 284^e rapport, paragr. 322.

⁵¹ Voir cas n° 1605 (Nouveau-Brunswick), 284^e rapport, paragr. 501, et cas n° 1606 (Nouvelle-Ecosse), paragr. 543.

⁵² Voir les cas n° 1779 et 1801 (Ile-du-Prince-Edouard), 297^e rapport, paragr. 266.

⁵³ Voir cas n° 1802 (Nouvelle-Ecosse), 299^e rapport, paragr. 281, et cas n° 1806 (Yukon), 300^e rapport, paragr. 126. Dans un contexte légèrement différent, voir cas n° 1928 (Manitoba), 310^e rapport, paragr. 183, et cas n° 1943 (Ontario), 310^e rapport, paragr. 230.

Les rigueurs de la crise économique ne peuvent, à elles seules, expliquer le refus de traiter des problèmes posés par les organisations syndicales

Sette Dieng

Formateur syndical

Secrétaire national à l'éducation syndicale et à la formation
Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSA)

Ratifiée en 1961 par le gouvernement du Sénégal peu après l'indépendance, la convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98) demeure intimement liée pour les syndicats et les travailleurs à la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87). En effet, ces deux normes internationales du travail sont indissociables en ce que l'existence des organisations de travailleurs ne peut se concevoir sans la liberté d'association dont découle la liberté syndicale et la protection que lui apporte en général la loi fondamentale du pays. En mettant en parallèle l'interaction des deux principes constitutifs de chacune de ces conventions, on peut également dire que sans la reconnaissance du droit d'organisation, la négociation collective libre et volontaire serait sans objet.

Essoufflement après l'indépendance

Au Sénégal, si, quelques années avant l'indépendance, la vitalité et la combativité des organisations syndicales a permis l'élaboration et la mise en application de nombre de conventions collectives régissant à ce jour l'ensemble des branches professionnelles de l'activité économique nationale, il faut reconnaître que la négociation collective s'est vite essoufflée sous le double effet de la tendance centripète en un monopole de la représentation des travailleurs, au moins jusqu'en 1976, et des plans d'ajustement structurel qui ont sérieusement entamé les rangs des syndicats en même temps qu'ils réduisaient la marge de manœuvre des Etats.

Révision du code du travail

De ce fait le Sénégal, comme les autres pays de la sous-région, vit ce qu'on pourrait appeler un «ajustement différé» d'autant plus renforcé que les conditions sont plus draconiennes) auquel se surajoutent des politiques de libéralisation tous azimuts dont une des conséquences pour les travailleurs est la révision dans un sens moins protecteur de la législation sociale, et particulièrement du Code du travail. Comme fondement de la relation professionnelle, la négociation collective au Sénégal se trouve aujourd'hui réduite à un minimum qui confine à un moins-disant social qui ne va pas sans susciter une conflictualité de ces relations et sans des reculs, comme en atteste en 1998 le grave conflit entre le gouvernement et le Syndicat unique des travailleurs de l'électricité; les dirigeants de ce syndicat, pour s'être opposés à la privatisation sans discernement du sous-secteur de l'électricité, ont été soit emprisonnés, soit pourchassés et licenciés de leur travail.

Redonner au social sa primauté

Aujourd'hui que la crise économique est unanimement reconnue comme étant de nature structurelle avec une dimension mondiale qui tend à surdéterminer la marge de manœuvre des acteurs du dialogue social (gouvernement, employeurs, travailleurs), force est de reconnaître qu'il faut redonner au social sa primauté comme finalité du travail et de la production des richesses et des valeurs qui en découle. C'est d'ailleurs le sens qu'il faut donner à l'application des normes internationales du travail

et particulièrement de la convention n° 98 de l'OIT qui consacre l'autonomie de la libre organisation des travailleurs et la nécessité de promouvoir le dialogue social par la négociation collective.

Expériences et pratique de la négociation collective

Après d'âpres luttes des syndicats des pays africains sous domination coloniale française, la promulgation du Code du travail d'outre-mer (du 15 décembre 1952) a conduit à la négociation des principales conventions collectives dont certaines régissent à ce jour les relations professionnelles, particulièrement au Sénégal. L'on peut indiquer que, auparavant, le décret français du 20 mars 1937 applicable aux territoires d'outre-mer instituait des commissions paritaires employeurs-travailleurs et autorisait la conclusion de conventions collectives dans les professions industrielles, commerciales et des transports; en étaient exclus les travailleurs de l'agriculture et des mines. Revenant à la période postérieure à l'application du Code du travail d'outre-mer, force est de reconnaître que la loi du 15 juin 1961 portant Code sénégalais du travail n'a fait que reproduire les instances de négociation mises en place avant l'indépendance: 36 conventions collectives ainsi que la réglementation qui les complète datent de cette période fructueuse sur le plan de la protection sociale et de la négociation collective.

Un cadre législatif inadapté

Le pluralisme en vigueur à l'époque ainsi que la force des organisations de travailleurs dopées par la lutte pour l'indépendance ont conduit à cette intense production normative qui a longtemps formé l'ossature du cadre législatif et réglementaire des relations professionnelles. Nous verrons plus loin que l'inadaptation de ce cadre met gravement en cause les mécanismes de la négociation collective qu'a aussi affectés la tendance au monopole de la représentation héritée de l'ère des partis uniques. De là un brouillage savamment entretenu sur les instruments du dialogue social invoqué trop souvent par le patronat et le gouvernement pour préparer la répression / régression économique et antisyndicale.

Instances de consultations

En fait la négociation collective se conquiert encore aujourd'hui par les organisations de tra-

vailleurs au prix de longues luttes et de tensions sociales.

Les principales instances de consultation sont les suivantes:

- Le *Conseil économique et social*, institué en 1963. Il doit être saisi pour toutes les questions d'ordre économique et social sur lesquelles il émet un avis qui n'engage pas le gouvernement. Les organisations syndicales y sont représentées mais l'importance de cette institution aurait été plus profitable aux syndicats si y étaient amplifiés les débats qui traversent la société et si y étaient discutées les conséquences sociales dramatiques qui résultent des politiques économiques engendrées par les plans d'ajustement structurel. Des fonctions de veille et d'alerte en matière économique et sociale pourraient faire du Conseil économique et social une institution essentielle à la définition et au choix des politiques mais, malgré la présence de représentants des travailleurs, il n'en est rien.

- Le *Conseil consultatif national du travail et de la sécurité sociale* (CCNTSS), prévu à l'article L 205 du Code du travail et organisé par le décret-loi n° 61.452 du 29 novembre 1961.

Il a pour mission d'étudier les problèmes concernant le travail et la sécurité sociale. En théorie, sa consultation et son avis sont obligatoires sur tous les projets de loi relatifs au travail et à la sécurité sociale.

De composition tripartite, le Conseil est aussi consulté en cas d'extension d'une convention collective comme en matière d'hygiène et de sécurité au travail. Autre rôle important: le CCNTSS peut, en cas de carence législative et réglementaire, formuler des propositions et les transmettre au ministre chargé du Travail. Il peut aussi procéder à des enquêtes si nécessaires et utiliser les services de l'administration du travail pour obtenir toute information qu'il jugerait utile dans l'accomplissement de sa mission. Les modalités de fonctionnement, de même que l'efficacité du CCNTSS, sont médiocres malgré l'importance qu'il aurait pu jouer dans la solution des problèmes du travail et de la sécurité sociale.

- Le *Comité technique national d'hygiène et de sécurité*, de composition tripartite. Il a été institué par l'article 210 du Code du travail et organisé par le décret-loi 69.137 du 12 février 1969. Il doit être consulté sur toutes les questions liées à la santé et à la sécurité au travail. L'entrée en vigueur du décret 94.244 sur les comités d'hygiène et de sécurité au travail aurait pu rendre le comité national plus performant. Notons que

l'accident de la SONACOS (explosion d'un camion-citerne de gaz ammoniac dans une huilerie) le 24 mars 1992, qui fit plus de 200 morts et d'innombrables victimes handicapées à vie, aurait pu remettre au premier plan les questions de sécurité, mais il n'en fut rien; à ce jour, les victimes et leurs ayants droit n'ont vu aucun rapport d'enquête être publié ni aboutir à une quelconque poursuite judiciaire au pénal comme au civil.

Nous avons donné un exemple de structure de négociation collective inefficace et incapable de remplir sa mission originaire.

Un échelon de la négociation collective *au niveau de l'entreprise* semble avoir joué un rôle de plus en plus important. En effet, la légitimité du délégué (ou de la déléguée) du personnel ne peut être mise en doute en tant que représentant des travailleurs, de même que ne saurait l'être sa connaissance des problèmes de l'entreprise. Du fait que la loi sénégalaise n'a pas encore reconnu l'existence juridique de la section syndicale de l'entreprise, le délégué du personnel est presque toujours investi sur la liste présentée par un syndicat, assure les fonctions de représentant des travailleurs qui l'ont élu et du syndicat dont il fait partie. Pouvant se faire assister par un représentant de son syndicat (ce qui est seulement toléré mais non expressément prévu par la loi), le délégué du personnel a la capacité légale de s'engager dans la négociation collective (conditions de travail, salaires, hygiène et santé, etc.) car son action engage ses collègues et ses mandants les travailleurs. Surtout dans beaucoup d'entreprises importantes, les délégué(e)s du personnel sont à la base d'accords collectifs conventionnels d'entreprise. On pourra objecter à ce rôle fondamental du délégué du personnel des limites assez sérieuses:

- celle de l'efficacité des accords conventionnels;
- celle du niveau de formation des délégués (syndicale aussi bien qu'en matière d'économie et de gestion);
- celles qu'imposent à la liberté et à la capacité de négocier des délégués les pressions que peut exercer l'employeur dans un champ d'action restreint à l'entreprise.

Une soupape de sûreté

Le *Comité national de concertation* (CNC) n'est pas prévu par la législation sociale. Il a une fonction «politique». Organisé suite au décret-loi n° 75.114 du 23 janvier 1975, le CNC réunit

gouvernement, employeurs et travailleurs et vise à instaurer un dialogue entre les partenaires sociaux sur la politique des salaires, des prix et de l'emploi. Mis en place en 1975 au tout début de la crise de l'économie arachidière qui allait être celle de beaucoup de secteurs de l'économie nationale, le CNC était en fait un «arbre à palabres» où ne se prennent aucune décision ni engagement. Du point de vue du contenu de la négociation collective, ce comité est perçu par les syndicats comme une «soupape de sûreté» pour désamorcer la bombe sociale et comme un exutoire pour les syndicalistes.

L'Administration du travail exerce des compétences diverses dans les relations professionnelles: embauche, conciliation, contrôle de l'application de la législation et de la réglementation sociale, élaboration et définition de la politique générale du travail et de la sécurité sociale, et résolution des conflits. Elle manque de moyens matériels pour remplir sa mission.

La représentation des travailleurs dans les institutions de prévoyance sociale

Retraités sécurité sociale

Elle se fait aux niveaux des conseils d'administration de ces institutions dans des proportions qui ne satisfont pas la plupart des organisations de travailleurs. La représentation des organisations des travailleurs est considérée par beaucoup parmi celles-ci comme étant partielle et arbitraire; d'ailleurs elle n'a pu avoir d'effets notables en termes de valorisation des pensions de retraités, ni des autres prestations sociales (ex. allocations familiales, prise en charge des accidentés du travail). Cependant, les organes de décision de ces institutions auraient pu jouer un rôle décisif en mettant en place un système de redistribution des revenus plus équitable.

Les commissions mixtes paritaires

Elles sont convoquées de manière irrégulière dans le secteur privé pour signer les accords (sous l'égide du ministère du Travail) de revalorisation de salaire. Cependant, ces accords, pour être applicables en général, doivent être l'objet d'arrêtés d'extension de la part de l'Administration du travail. Ces commissions sont souvent convoquées sous la pression des syndicats, par exemple après la dévaluation du franc CFA en janvier 1994. Elles ne relèvent d'aucune périodicité statutaire.

La fonction publique: un statut particulier

Pour les travailleurs de la fonction publique, les principaux mécanismes de la négociation collective sont les suivants:

Les commissions administratives paritaires (CAP)

Elles sont élues pour trois ans par cadre, et sont chargées de gérer la promotion et le reclassement des travailleurs concernés. Actuellement dans le corps de la fonction publique, les mandats des CAP ayant expiré sans qu'aient été organisées de nouvelles élections, elles ont été remplacées de fait par le gouvernement par des commissions ad hoc malgré la protestation des syndicats de la santé et de l'éducation qui s'estimaient lésés par les carences de l'administration.

Le Conseil supérieur de la fonction publique (CSFP)

Il a été organisé par la loi 61.33 du 15 janvier 1969. La représentation des travailleurs n'y a pas suivi l'évolution du paysage syndical du fait qu'une seule organisation de travailleurs y est représentée et que la centrale et les syndicats les plus représentatifs dans la fonction publique – l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal/UNSA et le Syndicat unique et démocratique de Sénégal/SUDES) en sont absents. Le CSFP est aussi un organe consultatif.

La régularité de convocation et de fonctionnement de ces organismes reste aléatoire, compte tenu de leur composition demeurée discrétionnaire et inadaptée à une réalité qui a changé en termes d'indépendance et d'autonomie syndicales.

Implantés dans l'éducation et la santé

Il faut noter que les fonctionnaires de l'administration générale, souvent non syndiqués (hormis quelques chauffeurs ayant des revendications plutôt corporatistes), relèvent d'un statut particulier au titre du décret-loi n° 77-880 du 10 octobre 1977. Leur situation faite de fortes pressions politiques demeure peu favorable à la syndicalisation. Les tentatives menées dans ce sens n'ont pas à ce jour réussi à organiser ces travailleurs: le SATJUS (Syndicat autonome des travailleurs de la justice) et le SYNATAS (Syndicat autonome des travailleurs de l'adminis-

tration du Sénégal) n'ont pas réussi à résister à ces pressions, ce qui laisse ces travailleurs sans représentation syndicale, d'autant plus que le gouvernement du Sénégal n'a pas encore ratifié la convention de l'OIT sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° 151). C'est essentiellement dans les secteurs de l'éducation et de la santé que les organisations de travailleurs ont réussi jusqu'à présent à s'implanter durablement après des luttes mémorables pour imposer le pluralisme et la négociation collective.

Tendances de la négociation collective

Les tendances prises par la négociation collective au Sénégal ne se différencient pas de celles constatées dans l'ensemble des pays africains sous l'ajustement structurel; on y note:

- la dilution des procédures formelles de la négociation collective dans le carcan des limites imposées par la faible croissance économique et par les institutions financières internationales;
- l'affaiblissement du cadre institutionnel dont les éléments constitutifs (législation-réglementation) deviennent inopérants si la volonté de négocier en toute bonne foi fait défaut du côté des employeurs (Etats compris); et
- un déplacement des lieux de négociation vers l'entreprise sur des questions plus pointues pour neutraliser l'action des syndicats et la mettre face à des forces inégales.

Concertation à des fins ponctuelles

Au Sénégal, la période d'ajustement qui a commencé en 1978 et continue avec l'ajustement structurel renforcé et la libéralisation tous azimuts a correspondu à une réduction de l'embauche et à une stagnation des salaires, cause d'une sévère baisse du pouvoir d'achat des travailleurs. Poursuivant la tendance à la méfiance vis-à-vis des organisations de travailleurs, le gouvernement et les employeurs ont utilisé les mécanismes de concertation à des fins ponctuelles pour faire passer les réformes du Code du travail telles que celles de la durée des contrats à durée indéterminée, du licenciement économique, et le «toiletage» du Code du travail, et donner aux partenaires au développement l'impression de négocier de bonne foi, alors que souvent l'absence de concessions aboutit à des impasses.

Le corpus législatif en cause

On peut constater au Sénégal une panne du dialogue social et de la négociation collective et observer que les rigueurs de la crise économique, si contraignante soient-elles, ne peuvent à elles seules expliquer l'ostracisme du gouvernement et des employeurs à envisager la mise à plat des problèmes posés par les organisations syndicales pour éviter des conflits sociaux et une régression qui peut gravement mettre en cause les engagements souscrits par le pays.

D'autres tendances sont notées qui mettent gravement en cause le corpus législatif et réglementaire du droit social sénégalais dans son application et dans son interprétation: il s'agit de l'adaptation et de la mise en cohérence des textes par rapport à l'accumulation des productions normatives successives de l'époque coloniale à nos jours. La négociation collective en est tributaire comme d'autres domaines de l'activité des organisations de travailleurs.

Perspectives

Le contexte économique et social met aujourd'hui en valeur, comme il y a cinquante ans lorsque la convention n° 98 fut adoptée par

l'OIT, l'actualité de la négociation collective et du droit d'organisation.

En dehors de l'équité qui s'attache à la question des relations professionnelles dans un environnement aussi défavorable aux travailleurs et à leurs organisations, la négociation collective doit se tourner, pour un pays comme le Sénégal, vers une autre valeur, que le professeur Antoine Lyon-Caen¹ appelle «une citoyenneté sociale... sensible aux exigences de la solidarité.»

Il en résulte que les organisations de travailleurs au Sénégal doivent continuer à agir:

- pour que la négociation collective contribue à garantir l'exercice des droits fondamentaux de la personne;
- pour que la négociation collective contribue à prendre en charge le problème de l'emploi et de l'égal droit de tous à vivre décemment;
- pour renforcer l'accès et le maintien au travail de même que la défense de l'emploi comme facteur de statut social et de cohésion sociale;
- pour le renforcement de la capacité juridique des agents de la négociation collective qui tiennent compte de leur pouvoir de représentation et de la légitimité de la demande sociale qu'ils portent.

Quelques exemples de conventions collectives en vigueur au Sénégal avec date de signature

Secteur	Date de signature
Professions libérales	Accord déclaratif de salaire du 5 juillet 1958
Textile	le 17 mai 1958
Transports aériens	le 27 novembre 1965
Transports ferroviaires	le 19 mai 1951
Transports routiers	le 7 décembre 1959
Corps gras	le 4 juillet 1959
Domestiques – gens de maison	Arrêté 89350 du 29 juillet 1959
Eau	le 1 ^{er} octobre 1959
Electricité	le 13 mai 1959
Enseignement privé	le 22 novembre 1958
Hôtellerie	le 29 septembre 1960 (revue en mai 1998 mais contestée par des organisations de travailleurs)
Industries diverses	le 12 décembre 1946
Industries polygraphiques	le 28 septembre 1960
Mécanique générale	le 8 octobre 1957
Mines	le 14 avril 1960
Assemblées consultatives	le 2 janvier 1964
Alimentation	le 19 juillet 1958
Bâtiments/travaux publics	le 6 juillet 1956
Boulangeries	le 28 mars 1949
Commerces	le 16 novembre 1956
Confection	le 10 janvier 1963
Banques	le 24 avril 1958 (révisé en 1977)

Au Sénégal, c'est dans cette direction que cherchent à s'engager aujourd'hui des organisations syndicales indépendantes afin que les divers niveaux de la négociation collective de branche, interprofessionnelle ou d'entreprise s'insèrent dans un cadre national qui traiterait des minimaux avec l'Etat et les employeurs.

Si donc la crise de la légitimité et de la représentation préoccupe les organisations de travailleurs comme d'autres acteurs sociaux, force

est de reconnaître que le mandat des agents de la négociation collective dépendra de l'efficacité de la convention n° 98 de l'OIT.

Note

¹ Voir Lyon-Caen, A.: «La négociation collective: Nouveaux horizons? Nouveaux problèmes?», *Droit social*, n° 2, édition spéciale, décembre 1997.

Négociation collective: la fin des idéologies

Professeur C. S. Venkata Ratnam

Doyen
International Management Institute
New Delhi

Le présent article examine le cadre juridique et les problèmes pratiques de la négociation collective en Inde. Il se compose de six parties: cadre juridique, échelon des négociations, durée des négociations, particularités de la négociation collective dans le secteur public, et nouvelles tendances.

Cadre juridique de la négociation collective

L'article 19c) de la Constitution indienne garantit la liberté syndicale en tant que droit fondamental. Ce droit est reconnu par la loi sur les syndicats (1926), la loi sur les conflits du travail (1947) et la loi sur l'emploi dans l'industrie (1948). En 1923, sous l'Empire britannique, l'Inde a ratifié la convention (n° 11) de l'OIT sur le droit d'association (agriculture), 1921, mais n'a ratifié ni la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ni la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, en raison de «difficultés techniques» concernant les droits syndicaux des membres de la fonction publique. Or cette raison n'est pas suffisante: un Etat peut ratifier une convention tout en excluant certains services de son champ d'application. La véritable cause de cette non-ratification était peut-être (comme l'a remarqué en 1997 Surendra Nath, ancien commissaire en chef au travail) l'intention de «limiter la liberté d'association aux seuls travailleurs manuels (définis comme des ouvriers) et d'en exclure les agents de maîtrise et les cadres...» (Surendra, 1977) Par ailleurs, le gouvernement avait également intérêt à priver du droit de négociation collective les travailleurs manuels de certaines entreprises de service public, telles que les chemins de fer, les postes et télécommunications, le département central des travaux publics, etc. Pour ces travailleurs, les conditions de rémunération et de travail sont fixées par le gouvernement à partir des recommandations de la commission des

salaires et non à l'issue d'une négociation collective. De plus, à l'échelon national, la législation du travail n'oblige pas les employeurs à reconnaître des syndicats ni à engager la négociation collective. Certains Etats (Andhra Pradesh, Bengale occidentale, Bihar, Gujarat, Karnataka, Madhya Pradesh, Maharashtra, Orissa, entre autres) disposent d'une réglementation concernant la reconnaissance des syndicats.

Un faux problème?

Plusieurs conférences organisées et financées conjointement par les syndicats et par le ministère du Travail (dont celle tenue à Mussoorie en 1998) ont traité de la ratification éventuelle des conventions n° 87 et 98 de l'OIT: toute décision à ce sujet a été reportée. A cet égard, les employeurs et le gouvernement se sont montrés unanimes.

Depuis 1931 et jusqu'à ce jour, la question de la définition des agents négociateurs fait l'objet de débats passionnés. La Royal Commission on Labour (Gouvernement de l'Inde, 1931) n'était pas favorable à l'opinion, largement admise, selon laquelle la reconnaissance d'un syndicat devrait avoir pour critère la puissance de celui-ci. La Royal Commission était d'avis que la reconnaissance doit être fondée sur la raison et non sur la force, et que le fait qu'un syndicat ne comprenne qu'une minorité d'employés n'est pas une raison suffisante pour qu'il ne soit pas reconnu. La National Commission on Labour (1969) a décidé que cette matière serait réglée au cas par cas. L'amendement de 1947 à la loi sur les syndicats de 1926 et le projet de loi sur les

syndicats de 1950 prévoyaient la reconnaissance de plusieurs syndicats par employeur. Mais l'amendement de 1947 ne fut jamais appliqué et le projet de loi fut abandonné. En 1956, le deuxième plan quinquennal usait de la formule suivante: «Un syndicat, un secteur.» En 1958, la Conférence indienne du travail élaborait un Code de discipline professionnel, qui n'a toujours pas force de loi mais comprend divers critères concernant la reconnaissance des syndicats. Selon ce code, les travailleurs membres d'un syndicat non reconnu sont tenus d'agir par l'intermédiaire du syndicat qui représente officiellement le secteur concerné ou bien de demander directement réparation des torts qu'ils auraient subis.

La reconnaissance des syndicats

A l'échelon national, il n'existe aucune loi concernant la reconnaissance des syndicats. Mais certains Etats (le Maharashtra et le Madhya Pradesh, par exemple) disposent d'une législation en cette matière (Srivastava, 1989). De ce fait, il existe en Inde une disparité considérable quant au mode d'élection du syndicat chargé de représenter les travailleurs dans les négociations collectives. Les différents systèmes appliqués sont les suivants: a) le code de discipline, fréquent au sein des entreprises du secteur public; b) le scrutin secret, système obligatoire dans trois Etats, l'Andhra Pradesh (depuis 1975), l'Orissa (depuis 1994) et le Bengale occidental (depuis 1998); c) la retenue des cotisations syndicales, système privilégié par certains syndicats; d) la vérification des effectifs. En 1995, la Cour suprême de l'Inde a demandé à une entreprise d'Etat, la Food Corporation of India, de résoudre au moyen du scrutin secret un différend portant sur la reconnaissance d'un syndicat. Ce jugement fixait également les modalités du scrutin. En 1982, dans le cadre de l'affaire Maharashtra General Kamgar Union (Syndicat du Maharashtra) contre Bayer India Ltd., le président de la Haute Cour de Bombay cassa un ordre du Tribunal du travail de procéder à un scrutin secret. L'affaire fut portée auprès du collège des juges de la Haute Cour, qui confirmèrent le jugement rendu par leur collègue. Dans l'affaire en question, le Syndicat du Maharashtra devait prouver que les effectifs du Hind Mazdoor Sabha (une organisation de travailleurs de l'Inde) étaient tombés, au cours de la période légale de six mois, à moins de 30 pour cent des travailleurs de l'établissement concerné. Le jugement s'appuyait sur l'argument suivant: dans l'hypothèse où seuls 25 pour cent

des travailleurs d'un établissement donné voteraient en faveur du syndicat officiellement reconnu, même si cela pourrait signifier que les effectifs dudit syndicat sont tombés en dessous du pourcentage légal, le fait que l'identité des votants ne soit pas connue rend impossible de prouver que les membres du syndicat ont voté contre celui-ci.

Les autres syndicats ne sont pas liés, sauf à la suite d'une conciliation

Aux termes de la section 2p) de la loi sur les conflits du travail (1947), les conventions collectives visant à régler les différends peuvent être conclues en faisant recours ou non à la procédure de conciliation gouvernementale instituée conformément à la législation. Si un accord entre l'employeur et les travailleurs (sous forme écrite) est conclu au cours d'une procédure de conciliation, cet accord engage, aux termes de la section 18(3) de la loi, non seulement les parties intéressées, mais aussi les héritiers, successeurs et cessionnaires de l'employeur, d'une part, et l'ensemble des travailleurs et futurs travailleurs de l'entreprise, d'autre part. L'agent chargé de la conciliation est tenu de faire tout son possible pour inciter les parties à conclure un règlement équitable et amiable. Un accord ou règlement n'engage pas les membres des syndicats autres que celui qui l'a conclu, sauf si l'accord a lieu au cours de la procédure de conciliation; l'autre ou les autres syndicats (même minoritaires) peuvent, par conséquent, déclencher une grève. La section 36(1) de la loi sur les conflits du travail traite de la représentation des travailleurs. Un accord collectif engage tout travailleur ayant participé à la négociation et l'ayant signée personnellement, mais ne lie ni les non-signataires, ni les travailleurs n'ayant autorisé personne d'autre à signer en leur nom.

Une convention collective suppose la participation et l'accord de toutes les parties intéressées. Lorsque les travailleurs appartiennent à plusieurs syndicats différents, chacun des syndicats, majoritaire ou non, est automatiquement considéré comme intéressé. Certains travailleurs peuvent choisir de n'appartenir à aucun syndicat, et un (ou plusieurs) syndicat(s) peut, pour des motifs qui lui sont propres, ne pas souhaiter conclure les négociations au moyen du règlement proposé. Dans ces sections 2p)4 et 18(3), la loi sur les conflits du travail de 1947 prévoit ces problèmes pratiques et dispose que les conventions collectives lient aussi les travailleurs indifférents ou

réfractaires, étant donné que la présence de l'agent chargé de la conciliation est supposée garantir que la convention est de bonne foi.

Le secteur non syndiqué

La négociation collective n'est pas chose courante dans le secteur non syndiqué. Dans certains cas, des accords collectifs bipartites conclus dans ce secteur ont donné lieu à des rémunérations inférieures au minimum légal. Lorsque les négociations sont entamées en suivant la procédure de conciliation et/ou avec la présence de l'autorité publique compétente, les agents chargés de la conciliation sont tenus de faire en sorte que les salaires, primes et autres conditions de rémunération ne soient pas inférieurs au minimum légal et ne dérogent pas aux autres normes inscrites dans les lois du travail.

Pratiques déloyales en matière de travail

La loi sur les conflits du travail de 1947 ne comprend aucune disposition suivant laquelle seul un syndicat reconnu peut déclencher un conflit social. Le code de discipline de 1956 n'est pas compatible avec cette loi. En 1982, celle-ci a été modifiée pour inclure les cas suivants au titre des pratiques déloyales en matière de travail: a) refus par l'employeur de négocier de bonne foi avec les syndicats reconnus; b) refus par un syndicat reconnu de négocier de bonne foi avec l'employeur; c) exercice de contraintes, de la part des travailleurs et des syndicats, à l'encontre de la légitimité d'un représentant qualifié pour la négociation.

Les droits de négociation collective des travailleurs du secteur des assurances, monopole public, ont été limités par le Parlement suite à la découverte de collusions entre les syndicats et l'employeur (c'est-à-dire le secteur public) qui portaient préjudice aux intérêts des assurés. Depuis lors, les travailleurs des assurances continuent de participer à des consultations mais les modifications de salaire leur sont notifiées de manière unilatérale par le ministère compétent.

La section 2p) de la loi sur les conflits du travail de 1947 définit le règlement. La section 29 de cette même loi rend toute infraction aux dispositions du règlement passible de six mois de prison et/ou d'une amende. Le refus de participer à une négociation collective de bonne foi avec des syndicats reconnus est considéré comme une «pratique déloyale en matière de travail» aux termes de la section 2(ra) / titre 5 de

la loi susmentionnée. Ce refus est passible, aux termes de la section 25 (u), d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à six mois et/ou d'une amende pouvant atteindre 1000 roupies.

En fait, plusieurs cas montrent que des pratiques pouvant être qualifiées de déloyales demeurent souvent incontestées et impunies. Par exemple, la direction d'une grande entreprise mécanique située dans le nord de l'Inde a décrété unilatéralement une révision salariale après la rupture des négociations entamées avec le syndicat. Les travailleurs se sont montrés «satisfaits» de cette initiative. Ils ont également donné toute latitude à la direction pour définir la prochaine révision salariale. Ainsi, dans la mesure où les employeurs sont prêts à en payer le prix, les travailleurs indiens, souvent dociles, sont volontiers disposés à les aider à écarter les syndicats de la négociation collective. Près de Delhi, une société multinationale a persuadé les travailleurs d'accepter des salaires plus élevés à condition de ne pas se syndiquer. Dans le secteur public lui-même, des cas se sont produits où des agents de maîtrise ont touché diverses gratifications, telles que des aides sociales provisoires ou des augmentations salariales en souffrance, après s'être engagés par écrit à ne pas se syndiquer.

Plusieurs entreprises privées, notamment dans le secteur pharmaceutique, ont désigné elles-mêmes certains travailleurs au titre de représentants tout en leur offrant des avantages supplémentaires. Toutefois, étant donné que cette décision rendait leur emploi plus précaire, les travailleurs intéressés ont protesté et convaincu les tribunaux d'admettre leur qualité d'ouvriers, même s'ils étaient considérés comme des représentants par leur employeur.

Echelon des négociations

Accords sectoriels nationaux

Jusqu'aux années soixante-dix, des conseils salariaux nommés par l'Etat recevaient des instructions concernant les salaires et les conditions de travail. En trente ans, le nombre de ces conseils est passé de dix-neuf (fin des années soixante) à un (pour les journalistes) aujourd'hui. Depuis le début des années soixante-dix, c'est surtout dans les secteurs où le gouvernement joue un rôle dominant que la négociation sectorielle s'effectue au niveau national. Ces secteurs comprennent les banques et les charbonnages (environ 800 000 travailleurs chacun), l'acier et les installations portuaires (250 000 travailleurs chacun). L'Association indienne

des banques compte cinquante-huit sociétés bancaires privées, publiques et multinationales et négocie des accords de longue durée avec la Fédération panindienne des employés de banque. Plus de deux cents mines de charbon et autres ont été nationalisées au début des années soixante-dix. Réparties dans l'ensemble du pays, certaines sont propriété des Etats et la plupart appartiennent au gouvernement central. Il existe une convention nationale pour l'ensemble du secteur du charbon. Dans le secteur de l'acier, un comité bipartite permanent a été créé pour les aciéries intégrées des secteurs public et privé. Depuis 1969, ce comité, qui a pour nom Comité consultatif paritaire national du secteur de l'acier, a conclu six accords de longue durée. Les onze principaux établissements portuaires du pays ont constitué l'Association des ports de l'Inde et négocient avec les fédérations sectorielles des grandes centrales syndicales nationales.

La présence d'un seul organisme employeur et la participation du ministère intéressé aux côtés de celui-ci constitue une particularité de la négociation sectorielle au niveau national. Dans de nombreux secteurs, deux à cinq grands syndicats nationaux, largement représentés au sein de leurs fédérations sectorielles respectives, participent aux négociations. Dans les secteurs bancaire, du charbon et des installations portuaires, tous les accords ont été invariablement précédés de grèves ou de menaces de grève. Seul le secteur de l'acier a été épargné par les conflits sociaux depuis vingt-neuf ans. Même si la négociation sectorielle ne s'étend pas au secteur pétrolier, nationalisé à la fin des années soixante-dix, les comités de coordination de ce secteur ont accompli une œuvre importante de normalisation des conditions de rémunération et de travail, même si la négociation collective a toujours lieu au niveau de l'entreprise (par exemple, l'Hindustan Petroleum Corporation Limited) ou de l'unité de production concernée. Les accords conclus dans le secteur bancaire et les charbonnages impliquent 800 000 travailleurs chacun, ceux conclus dans le secteur de l'acier et dans les installations portuaires 250 000 travailleurs chacun.

Accords sectoriels régionaux

Les accords de ce type sont fréquents dans les industries du coton et du jute, dans le textile, dans les industries mécaniques et dans la culture du thé, secteurs dominés par le privé. Cependant, ces accords ne lient par les employeurs des régions et secteurs intéressés sauf

s'ils ont autorisé par écrit leur propre association patronale à négocier en leur nom. Les trois accords régionaux conclus dans le textile, le jute et les plantations concernent environ 1 200 000, 300 000 et 250 000 travailleurs respectivement.

Accords décentralisés au niveau des entreprises et des unités de production

Alors que, dans le reste du secteur privé, les employeurs font pression pour que les négociations soient effectuées au niveau des unités de production, les syndicats insistent pour négocier au moins à l'échelon de l'entreprise, échelon auquel les employés sont organisés en fédérations (communes à plusieurs sites). En 1998, une grève de trente-neuf jours a été lancée à propos de la décentralisation de la négociation dans la firme Escorts, un conglomérat privé de construction automobile et mécanique, qui compte plus de 14 usines et plus de 35 000 employés dans une zone industrielle située près de New Delhi. Il ne faut pas en conclure, toutefois, que les employeurs des grandes entreprises privées ne négocient jamais avec les fédérations syndicales à l'échelon de l'entreprise. On peut citer sur ce point l'exemple de Brooke-Bond, du moins jusqu'à sa récente fusion avec Lipton, fusion qui a donné lieu à la création du géant Hindustan Lever.

La négociation au niveau de l'unité de production est le plus souvent considérée comme réduisant le pouvoir des syndicats, en particulier durant les périodes de crise. Il faut reconnaître que les syndicats, de même que les pouvoirs publics, ont généralement tendance à considérer le secteur public comme un tout. Il en résulte une recherche de l'uniformité au plus haut niveau, et que l'on n'envisage pas, lors des négociations salariales du secteur public, que les dépenses puissent être excessives. Si les caisses d'une entreprise publique sont vides, on attend l'argent du contribuable. Or cette tendance n'existe pas parmi les syndicats actifs dans le secteur privé, conscients des contraintes financières au moment d'entamer les négociations salariales.

Durée des négociations

Jusqu'au début des années soixante-dix, les conventions collectives étaient conclues pour deux à trois ans. Au cours des vingt années qui suivirent, cette durée fut étendue à trois ou quatre ans. Durant les années quatre-vingt-dix, plus de 80 pour cent des conventions collectives

du secteur public ont été conclues pour cinq ans. Dans le secteur privé, la plupart des conventions collectives continuent d'avoir une validité de trois ans et, plus rarement, de quatre ans. Certains accords conclus dans ce secteur, portant exclusivement sur une question précise (les mesures d'incitation par exemple) sont valables pour six ans.

Depuis les années soixante-dix, un semblant de normalisation en matière de négociation collective s'est manifesté au sein du secteur public. La cinquième série d'accords salariaux a été conclue au début des années quatre-vingt-dix. Ces accords ont presque tous expiré au 31 décembre 1996. A ce jour (31 décembre 1998), aucune discussion sérieuse n'a eu lieu quant à leur renouvellement. Dans un premier temps, les syndicats ont attendu la publication du rapport de la cinquième commission centrale pour exprimer leurs revendications, comme ils le faisaient par le passé, revendications correspondant à un supplément de 15 pour cent par rapport aux traitements des fonctionnaires de catégorie comparable. Par la suite, ils ont attendu le rapport du comité présidé par le juge Mohan. A présent, ils attendent la décision du gouvernement sur les recommandations du comité Mohan.

Particularités de la négociation collective dans le secteur public

Suite aux réformes économiques mises en œuvre dans les années quatre-vingt-dix, la négociation collective dans le secteur public a également subi des transformations significatives. En 1994, le Département des entreprises publiques, qui tente d'exercer son contrôle sur les deux cent quarante entreprises publiques hétéroclites que compte le pays, a publié des orientations prévoyant une certaine latitude à la négociation décentralisée, renonçant ainsi au principe de parité entre les différentes entreprises du secteur public. Le gouvernement a autorisé ces entreprises à ne conclure de nouveaux accords salariaux qu'à condition de pouvoir financer elles-mêmes les nouvelles dépenses qui en résulteraient et seulement si ces accords ne provoquent pas d'augmentation du coût moyen de la main-d'œuvre et des prix de vente unitaires. Près de cent entreprises publiques, devenues non viables sur le plan financier, voire subissant des pertes, n'ont procédé à aucune révision salariale depuis 1992 à ce jour.

Prévue pour la période 1992-1996, la validité des accords salariaux conclus à l'occasion du cinquième cycle de négociations a déjà expiré. Cependant, il est probable que les entreprises

publiques les plus mal portantes demeureront incapables d'entreprendre une révision salariale lors du sixième cycle de négociations, étant donné que les nouvelles orientations publiées par le Département des entreprises publiques, rattaché au ministère de l'Industrie, sont semblables aux précédentes orientations qui datent de 1989.

Etat ou secteur public?

En Inde, la rémunération des fonctionnaires constitue un point de repère pour l'ensemble du secteur public. Dans ce secteur, il existe une course à la négociation pour obtenir les conditions les plus favorables. L'article 12 de la Constitution est souvent invoqué car il mentionne le «secteur public», ce qui désignerait l'Etat d'après l'interprétation de certains juges membres de la Cour suprême, lequel Etat, naturellement, ne devrait pas faire de discrimination parmi ses employés. A leur tour, les salaires du secteur public sont une référence pour les travailleurs syndiqués du secteur privé, où la négociation collective est devenue contraignante, les employeurs s'efforçant de tirer le meilleur parti possible des pires conditions économiques.

Lorsque la cinquième commission des salaires remit son rapport en 1996, le gouvernement central désigna un autre comité pour examiner les rémunérations et allocations destinées aux fonctionnaires de catégorie subalterne et aux agents de maîtrise non syndiqués. Ce comité, présidé par le juge Mohan, remit son rapport en octobre 1998, mais ses conclusions ont mis dans l'embarras les dirigeants du secteur public et déplu aux responsables syndicaux du même secteur. Le comité avait déterminé les salaires des hauts dirigeants des entreprises publiques et recommandé de fixer l'éventail des salaires au sein de ces entreprises à 1:10, et non à 1:6 comme aujourd'hui. Au début des années soixante-dix, cet éventail était de 1:19. Les employés syndiqués du secteur public avaient demandé la révision des salaires en raison de l'expiration, en date du 31 décembre 1996, des accords correspondant au cinquième cycle de négociations. Même en l'absence d'une révision, et même si l'éventail de 1:10 devait être accepté, il devrait s'avérer nécessaire d'augmenter les salaires des dirigeants de plus haut niveau ou de réduire ceux des employés appartenant aux catégories les moins élevées. Aucune de ces deux options ne paraît possible. Quoi qu'il en soit, les travailleurs syndiqués sont hostiles à tout élargissement de l'éventail des salaires.

Il semble donc probable que le sixième cycle de négociations qui, de source sûre, devrait débuter prochainement (même si la validité des accords issus du cycle précédent a expiré il y a vingt-cinq mois), maintiendra l'actuel éventail de 1:6. Le gouvernement souhaite que les accords issus de ce sixième cycle aient la même durée que pour les mandataires. Il semble que le gouvernement ait accepté la plupart des recommandations du comité Mohan, mais étant donné qu'il n'a pas encore annoncé sa décision, les syndicats et les employeurs ne peuvent entamer de négociations salariales à cause de l'incertitude concernant la durée des accords, durée que le gouvernement entend fixer unilatéralement.

Malgré la volonté affichée du gouvernement d'accorder plus d'autonomie aux dirigeants des entreprises publiques concernant la détermination de la rémunération du personnel syndiqué, des réglementations de ce type suppriment toute autonomie. En fait, un nouvel ensemble d'orientations relatives à la négociation collective dans le secteur public a été, semble-t-il, approuvé par le gouvernement et devrait être publié prochainement par le Département des entreprises publiques. En général, ces orientations ne reçoivent guère de considération de la part des syndicats, étant donné qu'elles sont tenues pour des minima plutôt que pour des références ou des limites supérieures.

Nouvelles tendances

Jusqu'aux années soixante-dix, à cause de l'adversité qui, dans la plupart des cas, présidait aux relations entre les partenaires sociaux (employeurs et travailleurs), la négociation collective semblait avoir deux objectifs principaux: faire obstacle à l'autre partie et, pour les syndicats, imposer leur liste de revendications aux employeurs. De leur côté, ceux-ci avaient pour habitude de déclarer d'emblée qu'il leur était impossible de satisfaire à ces demandes. Après quelques négociations, quelques accords étaient conclus et les travailleurs obtenaient quelques avantages supplémentaires. Ainsi, les employeurs faisaient avec réticence quelques concessions et les travailleurs s'estimaient satisfaits sur certains points.

La négociation sur la productivité

Dans les années quatre-vingt, les employeurs commencèrent à effectuer des contre-propositions avant même de prendre connais-

sance de la liste de revendications des syndicats, contre-propositions obéissant aux principes de la «négociation sur la productivité». On demandait aux syndicats de renoncer à leurs pratiques réfractaires et coûteuses en échange de salaires plus élevés et d'avantages supplémentaires. Selon les cas, les accords ont été d'ordre général (c'est-à-dire caractérisés par des promesses enthousiastes mais vagues) ou précis et applicables. Par la suite, jusqu'à nos jours, ce concept a été élargi à la revendication du droit des employeurs de négocier, en période de crise, chacune des concessions accordées.

Toutefois, l'attitude généralement adoptée dans le secteur public peut être caractérisée par la formule suivante: «*Quelque chose* (pour les travailleurs) *en échange de rien* (pour l'employeur).» Pour le secteur privé, la formule traditionnelle est plutôt: «*Quelque chose* (pour les travailleurs) *en échange de tout* (pour les employeurs).» Aujourd'hui, la nouvelle tendance, surtout dans le secteur privé, se rapproche de ce qu'avait affirmé au Royaume-Uni Ian McGregor, de British Steel, durant l'ère Thatcher: «*Quelque chose pour quelque chose, rien pour rien.*»

Dans l'ensemble, les conditions difficiles qui prévalent sur de nombreux marchés et la situation récessionniste et/ou la présence du chômage dans plusieurs secteurs clés de l'économie sont telles que la négociation collective prive les travailleurs de tout avantage. Même lorsque ces derniers paraissent obtenir des augmentations salariales substantielles et, comme le relèvent Ramaswamy et Holmstrom, «des rencontres patronat-syndicats portent sur des questions complexes liées aux droits, aux plans de carrière et aux relations professionnelles et reviennent à des négociations directes entre deux groupes: les employeurs y gagnent la maîtrise de l'allocation du travail et les syndicats obtiennent plus d'argent pour leurs membres. Les employeurs soulignent que les effectifs de main-d'œuvre ne sont pas fixés arbitrairement, mais déterminés «scientifiquement» par des ingénieurs à partir des principes tayloriens, un argument volontiers admis par les dirigeants syndicaux, qui appartiennent à la classe moyenne. L'entreprise et le syndicat deviennent progressivement à l'image l'un de l'autre: hiérarchisés et soumis à des dirigeants autoritaires, qui se croient compétents pour prendre des décisions au nom des personnes moins qualifiées» (Holmstrom, 1990; voir aussi Ramaswamy, 1990).

Les droits des employeurs: un phénomène nouveau depuis le milieu des années quatre-vingt

Il existe très peu d'études empiriques ayant observé l'évolution des conventions collectives sur les cinquante dernières années. Deux enquêtes ont montré que, durant la période 1956-1960, entre un tiers et la moitié des conflits du travail dans les grandes entreprises ont été réglés par la négociation collective. Ensuite, une étude portant sur 111 conventions conclues durant la période 1961-1969 révèle que plus de 50 pour cent de ces accords avaient une validité comprise entre trois et cinq ans (Fédération des employeurs de l'Inde, 1960 et 1969). Bien que les salaires fussent le principal sujet de la quasi-totalité des accords, près de la moitié des conventions conclues durant les années soixante traitaient aussi des systèmes de retraite. Aucune proposition ou revendication patronale n'apparaît pour la période en question: il faut attendre pour cela la seconde moitié des années quatre-vingt, comme le montrent deux études, portant respectivement sur 60 et sur 200 entreprises, réalisées par Venkata Ratnam (1990 et 1997b).

Les revendications des employeurs

A l'heure actuelle, nombre de conventions collectives précisent sans ambiguïté que «le droit de planifier, de diriger et de contrôler les opérations de l'unité de production, d'introduire de nouvelles méthodes de production... appartient exclusivement à la direction. L'autorité de la direction à cet égard doit être respectée dans tous les cas». En général, de telles conventions explicitent également les droits et devoirs mutuels des employeurs et des syndicats.

Modification des normes et des pratiques en matière de travail

Les syndicats indiens ne résistent plus guère aux transformations du monde du travail liées à la modernisation, à l'informatisation, à la polyvalence, à la flexibilité, de même qu'aux modifications des horaires et des normes. A cet égard, le principal sujet litigieux concerne le travail en sous-traitance¹. Plusieurs décisions récentes des tribunaux ont donné aux syndicats des arguments pour faire pression sur les employeurs pour régulariser le travail en sous-traitance dans certains domaines. En janvier 1999, dans une raffinerie de pétrole apparte-

nant au secteur public, plus de 5000 travailleurs affiliés à divers syndicats ont lancé une grève d'avertissement parce qu'ils croyaient que l'introduction de la méthode dite de «planification des ressources dans l'entreprise» (*Enterprise Resource Planning* ou ERP) allait porter préjudice à leur emploi.

Des systèmes flexibles de rémunération

Dans le secteur syndiqué, les salaires doublent tous les six ou sept ans. Les entreprises sont diversement concernées à cet égard, étant donné que la part du coût de la main-d'œuvre peut aller de 2 pour cent (dans les industries de transformation) à plus de 100 pour cent dans certaines unités de production mal gérées. En général, les entreprises deviennent sensibles à cette question lorsque les coûts salariaux dépassent 20 pour cent.

Les conventions collectives présentent souvent des solutions novatrices pour éviter une crise temporaire grâce à l'introduction des systèmes flexibles de rémunération, consistant par exemple à: a) instaurer des salaires à deux niveaux, procédé selon lequel les nouveaux arrivants sont, quelques années durant, moins payés à catégorie égale, ou au moment d'accéder à un grade supérieur. En général, cette différence est supprimée au bout de trois ans. Cette méthode se justifie par le fait que les nouveaux arrivants ne deviennent pleinement productifs qu'au bout d'un certain temps; b) en période de crise financière pour l'entreprise ou l'unité de production, lier provisoirement l'allocation de vie chère à la productivité au lieu d'indexer le salaire sur le coût de la vie; c) geler ou réduire les salaires lorsque l'entreprise ou l'unité de production connaît d'importantes difficultés financières – en ce cas, les salaires seront rétablis en fonction de la productivité et/ou de la rentabilité; d) négocier le salaire au moment de l'embauche, etc.

Négocier les concessions en temps de crise

En cas de négociation décentralisée au niveau de l'unité de production, les syndicats sont confrontés à un dilemme typique lorsque l'entreprise subit une crise provoquée par une chute de la demande et/ou par des difficultés financières: comment savoir si ces problèmes sont ou non provoqués par une récession? Soucieux de protéger l'emploi, les syndicats acceptent parfois certaines compressions de

personnel, une réduction ou un gel des salaires et des avantages, voire la suspension des droits syndicaux. En situation de crise, certaines mesures radicales, présentées comme essentielles à la survie de l'entreprise, sont «mutuellement approuvées»:

- réduction des salaire et allocations;
- gel de l'allocation de vie chère;
- modification des conditions de travail;
- suppression ou modification des primes au rendement;
- retraites anticipées;
- mise à pied ou compression de personnel;
- recyclage;
- délocalisation.

Il n'est pas certain que de telles concessions unilatérales des syndicats assurent la survie de l'entreprise et la sécurité des emplois que l'on prétend sauvegarder. Le Conseil pour la reconstruction industrielle et financière, créé en 1987 avec des pouvoirs quasi judiciaires pour décider de la fermeture ou du maintien des entreprises en difficulté, s'aperçoit que certaines d'entre elles sont viables et d'autres non. Les caractéristiques du secteur concerné, la taille de l'entreprise, son niveau de technicité et la stratégie de ses dirigeants comptent parmi les critères permettant de déterminer la viabilité éventuelle d'une unité de production en difficulté. Dans plusieurs entreprises, telles que Jaipur Metals and Electrical Limited, Kamani Tubes, New Central Jute Mills, Walchandnagar Industries, etc., la négociation des concessions a permis à ces entreprises d'éviter la mise en faillite et d'obtenir par la suite des résultats impressionnants. Dans ces cas et dans d'autres cas semblables, l'emploi, les revenus des employés et la productivité ont, en conséquence, sensiblement augmenté.

C'est toujours à la suite d'une crise que la négociation des concessions a lieu. Il est très rare que les partenaires sociaux réagissent aux signes avant-coureurs d'une crise et consentent volontairement à des concessions mutuelles pour assurer la survie de l'entreprise. Récemment, de nombreuses entreprises privées, telles que Ashok Leyland, Texmaco, Indian Aluminium et Kirloskar Cummins ont pris des mesures consistant à supprimer deux à quatre journées de travail avec réduction proportionnelle des salaires et/ou à procéder à des mises à pied en vue d'éviter une crise due à la récession ou à la surproduction, etc. Des accords de ce type diffèrent très nettement des méthodes de certaines grandes entreprises, qui deman-

dent à leurs employés de rester chez eux durant de longues périodes tout en réclamant que leur soit versée la totalité ou la quasi-totalité de leur salaire. Dans certaines entreprises en difficulté du secteur public, les travailleurs ont continué de toucher des salaires plusieurs années durant, sans presque rien produire.

Des avantages sociaux aux avantages pécuniaires

Comme le note Holmstrom (1990, p. 8), la plupart des problèmes posés peuvent être ramenés à des questions d'argent. Les conditions de travail, la sécurité, la dignité et les droits, tout a son prix. L'analyse des prestations sociales prévues par deux cents conventions collectives a révélé que la plupart des avantages sociaux ont été transformés en avantages pécuniaires (Venkata Ratnam, 1997).

Discrimination à l'encontre des femmes

Certaines conventions, qui prévoient l'embauche des enfants ou des héritiers des employés décédés au travail, partent du principe que les personnes intéressés sont des hommes et non des femmes. Tel est le cas, en particulier, lorsque la législation du travail (mines souterraines, usines où le travail de nuit est nécessaire, etc.) limite le travail des femmes.

Dans le secteur bancaire, l'accord de 1987 sur l'informatique constitue une exception, car il prévoit une discrimination positive: les femmes enceintes peuvent refuser de travailler devant des écrans d'ordinateur.

Crise de confiance

Plus de 30 pour cent des travailleurs du secteur syndiqué, soit environ 2 pour cent de la main-d'œuvre totale, participent à la négociation collective. La législation favorise l'arbitrage, l'Etat étant doté de compétences spéciales pour influencer le résultat des négociations. En ce qui concerne les syndicats nationaux, l'application des lois subit également des distorsions: il n'est pas rare que, dans le cadre d'une négociation collective, les syndicats soient cooptées par le gouvernement ou par le patronat. Cette situation entraîne une crise de confiance vis-à-vis des syndicats, en particulier lorsque les négociations deviennent difficiles et qu'ils se montrent incapables de répondre aux attentes de leurs affiliés.

Il est probable que les travailleurs se sentiront de moins en moins liés par une solidarité à

caractère idéologique et adopteront une attitude plus pragmatique. Si tel syndicat n'obtient pas de résultats au bout d'un certain temps, les travailleurs n'hésiteront guère à changer d'allégeance en faveur d'un autre syndicat ou dirigeant qui leur promettrait davantage en moins de temps. Et ce, à une époque où, de plus en plus, les employeurs du secteur privé demandent toujours plus aux travailleurs tout en leur offrant moins. Les travailleurs peuvent tirer parti de la situation lorsque les conditions du marché du travail et des autres marchés sont favorables mais, si une crise survient, ils doivent accepter des compromis: emploi contre salaire, mises à pied, licenciements. Si les syndicats conservent encore une certaine influence en Inde, en particulier dans le secteur public, c'est en grande partie parce que les gouvernements de coalition luttent avant tout pour leur propre survie.

En résumé, on peut souligner cinq principaux domaines d'intérêt: a) les travailleurs peuvent choisir le syndicat chargé de les représenter sans même appartenir à un syndicat; b) les travailleurs peuvent bénéficier des avantages de la négociation collective en tant que «resquilleurs», sans adhérer à un syndicat ni payer de cotisation syndicale; c) les syndicats peuvent bénéficier du droit de négociation collective sans l'appui des adhérents de base; d) même lorsque la loi oblige l'employeur à négocier, celui-ci peut toujours traiter avec des syndicats minoritaires; e) la négociation collective risque de diviser encore davantage les travailleurs entre ceux qui, placés au cœur du système, obtiennent toujours plus en travaillant moins et les autres, ceux de la périphérie, qui ont de moins en moins de richesses à se partager.

Références

- Fédération des employeurs de l'Inde. 1960. *Survey of collective bargaining*, Bombay.
- Fédération des employeurs de l'Inde. 1969. *Survey of collective bargaining*, Bombay.
- Holmstrom, M. 1990. *Work for wages in South Asia*, Manohar, New Delhi, pp. 7 et 8.
- India (Govt. of-). 1931. *Royal Commission on Labour: Report*, Government Printing Press, New Delhi, p. 323.
- . 1969. *Report of the National Commission on Labour*, New Delhi.
- Surendra, N. 1997. *Labour policy and economic reforms in India, 1991-96 – A study in the context of industrial restructuring*, Mémoire de maîtrise, Indian Institute of Public Administration (polycopié), New Delhi.
- Ramaswamy, E. A. 1990. «Indian trade unionism: The crisis of leadership», in Mark Holmstrom (dir.), *Work for Wages in South Asia*, Manohar, New Delhi, pp. 160-173.
- Srivastava, A. K. 1989. *Identification of collective bargaining agent for industrial disputes: History, practice and policy options*, National Labour Institute, New Delhi.
- Venkata Ratnam, C. S. 1990. *Unusual collective agreements*, Global Business Press, New Delhi.
- . 1997a. *Welfare to moneyfare: A study of social security arrangements through collective bargaining*, UNDP / Centre for Development Studies (Trivandrum), Rapport provisoire (polycopié), New Delhi.
- . 1997b. *Collective bargaining and flexibility*, Rapport soumis au Service du droit du travail et des relations professionnelles du BIT, IMI, New Delhi.

Note

- ¹ Voir «Le travail en sous-traitance: un aperçu», *Education ouvrière*, 1997 / 1-2, n^{os} 106 / 107, BIT, Genève.

Le vrai défi: une répartition équitable du revenu

A. Navamukundan

Secrétaire exécutif national
Syndicat national des travailleurs
des plantations

Tout pays a besoin d'un système de relations professionnelles stable et efficace pour assurer son développement économique et social. C'est sur un tel système que l'on peut fonder une croissance économique durable accompagnée d'une répartition équitable du revenu, en particulier pour ce qui concerne les travailleurs. À son tour, la négociation collective, élément à part entière du système de relations professionnelles, est non seulement essentielle à cette croissance mais constitue en outre, pour les employeurs et les travailleurs, un processus dynamique de règlement des litiges concernant les salaires et les autres conditions d'emploi, sur la base du pouvoir de négociation propre à chaque partie.

Une garantie par écrit

En d'autres termes, la négociation collective est, pour les travailleurs, un moyen d'améliorer leurs conditions d'embauche, de promouvoir leurs intérêts socio-économiques et de maintenir l'harmonie des relations professionnelles. La négociation collective vise à permettre la conclusion, entre un employeur ou une organisation d'employeurs d'une part et un syndicat d'autre part, d'une convention collective fixant par écrit, pour une durée déterminée, les conditions d'emploi et les relations entre les parties: c'est donc une manière de garantir la stabilité et l'harmonie des relations professionnelles pour la période en question.

A l'origine, un processus spontané

La négociation collective est, à l'origine, un processus spontané: les travailleurs d'une entreprise délèguent auprès de leur employeur quelques représentants chargés de lui soumettre leurs revendications, de mener des

négociations et de conclure un accord sur leurs conditions d'emploi. L'étape suivante consiste dans la création d'une association du personnel ou d'un syndicat, l'employeur acceptant de rencontrer les représentants des travailleurs, de négocier et de conclure avec eux une convention collective. Ce système revêt un caractère officiel dès lors que le syndicat est reconnu par l'employeur en tant qu'organe représentatif et qu'il est convenu que des réunions peuvent être convoquées, à la demande de chacune des parties, concernant les conditions d'emploi et les différends qui s'y rapportent. Le déroulement de ces réunions est, à son tour, régi par des procédures de règlement des différends reconnues de part et d'autre. En Malaisie, la négociation collective peut être limitée aux employés d'une seule unité de production ou couvrir l'ensemble des unités de production appartenant à un employeur donné. Elle peut également avoir lieu à l'échelon local dans une seule entreprise, à l'échelon national, ou encore à l'échelon régional dans un secteur donné.

Un tel système reconnaît la nécessité d'une organisation représentant les travailleurs et employés, c'est-à-dire d'un syndicat; il officialise la reconnaissance, par les employeurs, des syndicats en tant que représentants légitimes des travailleurs; il institue un mécanisme de négociation en vue d'un accord et prévoit une procédure de conciliation et d'arbitrage pour résoudre les différends.

L'essor des syndicats

L'histoire de la négociation collective en Malaisie est étroitement liée à l'essor du syndicalisme dans le pays. À l'époque de la colonisation britannique, en particulier à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, de nombreux travailleurs chinois et indiens immigrèrent en

Malaisie pour y travailler dans les plantations et dans les mines. Cette immigration se produisit sous un régime de contrats d'apprentissage qui liait les travailleurs à leur employeur selon des conditions d'emploi prédéterminées. En réalité, ce système ouvrait la porte à tous les abus. Dans de telles conditions, l'afflux des travailleurs immigrés devait modifier la structure démographique du pays: vers 1911, l'ethnie malaise autochtone ne représentait plus que 51 pour cent de la population totale. Malgré le développement du travail salarié dans les plantations, dans les mines d'étain et dans les villes, la constitution des syndicats et des associations de défense des intérêts des travailleurs était ralentie par le fait que l'immense majorité de la main-d'œuvre était composée d'immigrants établis à titre temporaire: divisés comme ils l'étaient en castes et en clans, séparés par des clivages linguistiques et culturels, les travailleurs pouvaient difficilement faire preuve de solidarité. Pourtant, en dépit des bas salaires et des conditions de travail déplorables, c'est de ce même milieu que devait émerger une force de travail permanente, pleinement consciente de son appartenance à la société multi-ethnique naissante et intéressée au développement du pays.

Une action collective réprimée

La politique du gouvernement colonial vis-à-vis de la classe ouvrière alliait le paternalisme et l'économie du laisser-faire. Le gouvernement se chargeait de régulariser le flux des travailleurs migrants et, dans le cadre des lois existantes, laissait les mains libres aux industriels dans leurs rapports avec la main-d'œuvre. Non seulement les syndicats n'étaient pas encouragés, mais les employeurs s'opposaient à leur reconnaissance officielle. Cependant, certaines organisations de travailleurs, telles que l'Association des industries mécaniques de Selangor et l'Association chinoise des industries mécaniques, pouvaient fonctionner en tant qu'associations enregistrées au titre des ordonnances de 1889 et de 1895 sur l'enregistrement des sociétés en Malaisie. Tout contrevenant à la législation était puni d'amende ou de prison, ou bien de déportation et d'exil, conformément à l'ordonnance sur le bannissement. Toute action collective de la part des travailleurs était donc sévèrement limitée et les troubles sociaux réprimés. Ce n'est qu'en 1938, après des grèves fomentées par le Parti communiste de Malaisie (PCM), que le gouvernement s'intéressa de près à la question syndicale, pour adopter, en 1940, un projet de loi visant à enregistrer et à enca-

drer les syndicats. Durant la seconde guerre mondiale, les travailleurs migrants furent astreints aux travaux forcés par l'armée d'occupation japonaise et affectés à la construction de la ligne de chemin de fer reliant la Malaisie péninsulaire à la Thaïlande, surnommée «le chemin de fer de la mort».

Le développement des syndicats sous surveillance gouvernementale

Les années qui suivirent la seconde guerre mondiale furent celles du réveil de l'ensemble des travailleurs, favorisé par les sentiments anticoloniaux et nationalistes. Le gouvernement comprit que ses intérêts économiques étaient menacés et prit des mesures pour surveiller le développement des syndicats. Il commença par faire appliquer les dispositions de la loi sur les syndicats par le service chargé de leur enregistrement. Un conseiller aux questions syndicales fut désigné et se vit attacher un service indépendant en 1946. Ce conseiller avait pour tâche d'aider les syndicats dans les procédures de négociation et dans le règlement des différends. Le gouvernement avait pour objectif d'éviter l'infiltration des syndicats par le PCM. L'Union générale du travail (*General Labour Union* ou GLU), dirigée par des sympathisants du PCM, représentait une menace pour les autorités coloniales: en 1947, la moitié des 200 000 membres des 289 syndicats composant la Fédération malaisienne des syndicats (*Pan Malaysian Federation of Trade Unions* ou PMFTU), qui avait remplacé la GLU, étaient sous influence communiste. De violentes grèves déclenchées par la PMFTU en 1948 provoquèrent sa radiation du registre et la décision, de la part des autorités, de n'enregistrer que les syndicats constitués sur une base sectorielle, conformément au principe de politique coloniale consistant à «diviser pour mieux régner». La même année, l'instauration de l'état d'urgence et la mise hors la loi du PCM mirent fin aux syndicats à vocation universelle en Malaisie et marquèrent la naissance d'un syndicalisme «taillé sur mesure», adapté aux besoins du système économique colonial et à ceux de la politique de sécurité du gouvernement.

Des syndicalistes étiquetés

La période comprise entre l'instauration de l'état d'urgence et l'accession du pays à l'indépendance (1948-1957) fut celle des syndicats «civilisés», non menaçants pour la politique coloniale. Du reste, les effectifs syndicaux n'aug-

mentaient que lentement: les travailleurs craignaient que les autorités ne considèrent les syndicalistes actifs auprès des employeurs comme des agents communistes. Malgré cette méfiance, les effectifs syndicaux allaient, par la suite, s'accroître avec la reprise économique, notamment lors du boom du caoutchouc. Les organisations syndicales internationales contribuèrent également à renforcer le mouvement syndical, en aidant à fédérer des syndicats, à les réorganiser et à donner une formation à leurs dirigeants.

Une prolifération de petits syndicats

Avec l'indépendance de la Malaisie en 1957, le gouvernement déclara son intention de promouvoir un mouvement syndical fort, libre et démocratique. Les syndicats furent reconnus comme des partenaires sociaux partageant sur un pied d'égalité la responsabilité tripartite du développement économique et social de la nation. Le service du conseiller aux questions syndicales fusionna avec le service du travail pour créer le nouveau Département du travail et des relations professionnelles. Une nouvelle ordonnance sur les syndicats fut adoptée en 1959 après consultation des organisations syndicales. Cette ordonnance maintenait le rôle important du gouvernement dans la reconnaissance et la direction des syndicats. Les effectifs syndicaux comptaient une majorité de travailleurs employés dans les plantations de caoutchouc et dans les mines d'étain. À côté de quelques grands syndicats, il existait un grand nombre de petites organisations syndicales comptant en moyenne moins de 400 employés, ce qui révèle le caractère fragmenté du mouvement syndical à cette époque. De plus, la prolifération des petits syndicats et le développement incohérent d'une foule de syndicats locaux, de corps de métiers et de spécialistes, parallèlement à celui de quelques syndicats nationaux et sectoriels aux ressources limitées, ne pouvait qu'entraver la tâche primordiale du mouvement syndical en matière de relations professionnelles et de négociation collective.

La négociation collective dans le secteur public

L'influence de la GLU, puis celle de la PMFTU, a toujours été plus faible parmi les syndicats du secteur public. C'est ce secteur qui comptait le plus grand nombre de syndicats au lendemain de la guerre. Les syndicats des services publics étaient, eux aussi, organisés selon les départements et les catégories de travailleurs

(employés, techniciens, personnel soignant, etc.) ou selon les secteurs d'activité (télécommunications, postes, chemins de fer, etc.). Le gouvernement colonial britannique était conscient des risques d'infiltration communiste dans les syndicats du secteur public et prit l'initiative d'aborder les problèmes relatifs aux conditions d'emploi dans ce secteur en y introduisant une certaine forme de négociation collective. La première commission des salaires de l'après-guerre fut créée en 1947, et fut suivie par la commission Cowgill en 1949, puis par la commission Benham en 1950. Ces deux commissions avaient pour tâche d'examiner les conditions de travail et de rémunération des employés du secteur public. En 1952, le système Whitley de négociation collective fut adopté en Grande-Bretagne pour les services publics. Deux conseils furent alors institués conformément à ce système, à savoir:

- a) le conseil Whitley pour les employés relevant des catégories I à IV;
- b) le conseil Whitley pour les employés payés à la journée.

Les cinq grandes organisations de travailleurs actives au sein du conseil Whitley pour les catégories I à IV étaient les suivantes:

- i) l'Association du personnel des services généraux, qui représentait les employés des catégories II, III et IV;
- ii) l'Association des hauts fonctionnaires, qui correspondait à la catégorie I;
- iii) l'Association des fonctionnaires expatriés, qui représentait les fonctionnaires d'origine européenne;
- iv) l'Association malaisienne de la fonction publique;
- v) l'Association malaise des services administratifs, qui représentait les fonctionnaires des services administratifs de Malaisie.

Les employés étaient représentés par le Groupe du personnel, composé de 22 membres désignés et accrédités par les différentes associations de fonctionnaires. Le Groupe des officiels était composé de 19 membres nommés par le Haut Commissaire. Le conseil Whitley pour les travailleurs payés à la journée fut constitué sur les mêmes principes, à cela près que les membres du Groupe du personnel provenaient des syndicats qui avaient créé le Groupement des travailleurs et ouvriers, c'est-à-dire les syndicats des télécommunications, des chemins de fer, etc. Le Groupe des officiels comprenait les

directeurs des principales divisions, les hauts fonctionnaires du Département des services publics et des représentants des gouvernements des Etats fédérés. La première réunion préliminaire du Groupe du personnel fut tenue en mars 1953 et les deux conseils Whitley furent officiellement institués en avril 1954.

Le système Whitley était un mécanisme de négociation et de conciliation. L'une de ses principales caractéristiques était le fait qu'aucune circulaire ne pouvait être publiée ou mise en œuvre sans l'accord du Groupe du personnel. En cas de désaccord, le système prévoyait l'arbitrage du Premier ministre. Le tribunal arbitral était connu sous le nom de Tribunal des services publics, et comprenait un président indépendant, un représentant du Groupe du personnel et un représentant du Groupe des officiels.

Tout conseil Whitley était constitué de deux comités principaux:

- i) un comité pour les questions d'ordre général concernant le service public; et
- ii) un comité commun à tous les échelons, chargé de traiter les demandes émanant des diverses catégories de fonctionnaires.

En 1960, les syndicats du secteur public, qui dépendaient du conseil du personnel pour les questions d'ordre général, constituèrent le Congrès des syndicats des employés des services publics (*Congress of Unions Employed in the Public and Civil Services* ou CUEPACS), qui devait devenir la centrale syndicale des syndicats du secteur public. Enregistré conformément à la loi sur les syndicats, le CUEPACS s'occupait de coordonner et de négocier les revendications des employés du secteur public en matière de rémunération. Entre 1960 et 1964, le CUEPACS parvint à négocier et à faire aboutir les revendications salariales de plus de la moitié des employés de ce secteur.

En 1964, le Groupe des officiels ne pouvant plus faire face aux revendications des syndicats des services publics, le gouvernement chargea la commission Suffian de régler les litiges correspondants. Les recommandations de cette commission ne furent pas appliquées et divers comités furent institués pour examiner les rémunérations et les conditions d'emploi dans les autres secteurs, à savoir:

- i) le comité Aziz pour les enseignants;
- ii) le comité Harun pour les sociétés publiques et le comité pour les autorités locales; et
- iii) le comité pour la rémunération des membres des Forces armées.

En 1973, le système Whitley fut remplacé par des Conseils paritaires nationaux, dotés d'une autorité juridique renforcée afin que les accords conclus puissent lier les deux parties. Les Conseils paritaires nationaux se rapportaient aux services suivants:

- i) les services publics généraux et l'enseignement;
- ii) les sociétés publiques et les autorités locales; et
- iii) les services de police.

Toujours en 1973, le gouvernement désigna la commission Ibrahim pour examiner les recommandations des commissions qui l'avaient précédée. Le rapport de la commission Ibrahim n'ayant pas été porté à la connaissance des organisations du personnel, l'ensemble des syndicats du secteur public menaça d'entreprendre des mouvements de grève. Le Conseil des ministres décida alors de créer son propre comité, qui fut placé sous la présidence du D^r Mahathir Mohamed. Le rapport de ce comité fut rendu en 1976 et approuvé par le parlement. Le comité du Conseil des ministres institua également le Tribunal des services publics pour examiner les revendications portant sur les entorses faites à la loi, avec compétence pour les rectifier. Les décisions du Tribunal étaient définitives et liaient les parties.

En 1979, le gouvernement réexamina le rôle des Conseils paritaires nationaux et les dota d'attributions supplémentaires. Leurs compétences furent redéfinies comme suit:

- i) services publics généraux;
- ii) enseignement;
- iii) travailleurs manuels et subalternes;
- iv) sociétés publiques;
- v) autorités locales.

La négociation collective: un processus de consultation

Les Conseils paritaires nationaux n'avaient qu'un rôle consultatif: ils donnaient leur avis et débattaient des principes concernant les rémunérations, les allocations et les facilités destinées aux employés du secteur public ainsi que d'autres conditions générales d'emploi. Les débats suscités par les salaires versés aux membres du comité du Conseil des ministres et par diverses anomalies étaient limités du fait que ces questions étaient traitées par le Tribunal des services publics et que toute révision des salaires ne pouvait avoir lieu que tous les cinq

ans. Le CUEPACS considérait ces restrictions comme une violation des droits syndicaux. Du reste, ce système fit la preuve de sa capacité à résoudre rapidement les litiges relatifs aux entorses à la loi. Cependant, la négociation collective devint un processus de consultation entre le gouvernement et le CUEPACS d'avantage qu'une négociation proprement dite. Il faut également noter que l'arme de la grève, brandie par les syndicats, est demeurée sans effet à cause des dispositions de la loi sur les relations professionnelles, dispositions que le ministre des Ressources humaines peut invoquer pour limiter le droit de grève dans les services considérés comme essentiels, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

La négociation collective dans le secteur privé: trois préalables

A ce jour, les trois lois qui se rapportent à la négociation collective dans le secteur privé sont les suivantes: la loi sur les syndicats (votée par le parlement en 1959), la loi sur les relations professionnelles (1967) et la loi sur l'emploi (1955).

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'histoire de la négociation collective en Malaisie peut être divisée en deux grandes phases:

- avant l'indépendance prévalait un système d'autoréglementation et de règlement volontaire des différends, inspiré du modèle britannique des relations professionnelles;
- après l'indépendance ont été introduits la négociation collective volontaire et le règlement obligatoire des différends.

D'une manière générale, trois conditions sont nécessaires à la négociation collective:

- i) la liberté syndicale et le droit d'organisation;
- ii) la possibilité d'engager des négociations collectives avec l'employeur sur les conditions d'emploi et de travail;
- iii) le droit de grève, qui permet d'épauler le processus de négociation collective.

L'enregistrement ne garantit pas la reconnaissance

La loi sur les syndicats rend leur enregistrement obligatoire. Toutefois, l'enregistrement d'un syndicat ne garantit pas sa reconnaissance par l'employeur. Avant de pouvoir entamer une négociation collective, les travailleurs doivent d'abord faire enregistrer leur syndicat, puis obtenir cette reconnaissance. Il leur faut égale-

ment réunir une majorité simple pour pouvoir déposer une demande de reconnaissance. La loi sur les relations professionnelles définit les démarches à accomplir pour toute demande de reconnaissance.

Ce sont ces démarches qui constituent la tâche la plus difficile pour les travailleurs désireux de créer un syndicat.

Seul un syndicat enregistré peut demander à être reconnu par l'employeur. Une fois cette reconnaissance accordée, le syndicat peut alors officiellement agir *ès qualités* pour représenter les travailleurs dans une négociation collective ou pour toute autre fonction concernant les relations professionnelles

Admissibilité

Un syndicat peut faire admettre sa reconnaissance par l'employeur si la composition de ses effectifs est conforme à la loi. Par exemple, le Syndicat des travailleurs de l'électricité ne peut inclure parmi ses affiliés aucun travailleur du secteur de l'électronique. De plus, un syndicat ne peut inclure des cadres dirigeants, ni des employés de confiance, ni des membres des services de sécurité, et doit comprendre la majorité simple des travailleurs de l'établissement concerné. L'employeur doit répondre à toute demande de reconnaissance dans un délai de 21 jours. Il peut accorder ou refuser sa reconnaissance et doit exposer ses motifs si sa décision est négative. En pareil cas, le syndicat peut alors faire intervenir le directeur général des Relations professionnelles. Ce dernier peut alors porter l'affaire à l'attention du directeur général des Affaires syndicales aux fins de règlement du différend. La loi donne aussi compétence au ministre pour ordonner à l'employeur d'accorder sa reconnaissance au syndicat si celui-ci respecte la condition de la majorité simple. Certains employeurs désireux d'éviter la présence de tout syndicat au sein de leur entreprise peuvent différer l'octroi de leur reconnaissance au moyen de manœuvres dilatoires, même si la loi interdit strictement de tels agissements. L'affaire *Harris Solid State (M) Sdn. Bhd. contre Bruno Gentil et 21 autres personnes* (Procédure civile n° W-04-109-95 CA) illustre clairement de quelle manière certains employeurs utilisent toutes sortes d'arguties juridiques pour différer ou faire avorter la constitution et la reconnaissance d'un syndicat, ou pour entraver son fonctionnement.

La loi sur les syndicats garantit également l'immunité de ces derniers au cas où l'employeur engagerait, à la suite d'une grève, une

procédure pénale pour association de malfaiteurs ou une procédure civile en dommages et intérêts. Selon le droit coutumier, une grève peut être considérée comme une association de malfaiteurs si elle est déclenchée dans le but d'exercer une contrainte sur l'employeur quant à la conduite de son entreprise. Du reste, l'immunité prévue par la loi sur les relations professionnelles ne modifie en rien les dispositions en vigueur concernant les émeutes, les réunions illicites, les attentats à l'ordre public, la sédition ou les offenses faites au roi ou à tout autre représentant de l'autorité de l'Etat.

Protection du droit d'organisation et d'adhésion à un syndicat

La loi sur l'emploi et la loi sur les relations professionnelles interdisent à l'employeur d'inclure dans un contrat de travail toute clause limitant le droit du travailleur à organiser ou à adhérer à un syndicat enregistré et à participer à ses activités, dans la mesure où celles-ci sont licites. Le fait d'inclure une clause limitative de ce type dans un contrat d'emploi est considéré comme une pratique déloyale en matière de travail. Il est expressément interdit à tout employeur ou organisation d'employeurs d'interférer dans la création, le fonctionnement ou l'administration d'un syndicat, ainsi que de le soutenir financièrement en vue de le contrôler ou de l'influencer.

Mesures contre les représailles, la discrimination et l'intimidation

En outre, la loi sur les relations professionnelles considère comme déloyales les pratiques suivantes en matière de travail, au même titre que l'exercice de représailles à l'encontre des travailleurs: refus d'employer une personne au motif que celle-ci est membre d'un syndicat ou détient une fonction syndicale; discrimination en matière d'emploi, de promotion ou de conditions de travail pour le même motif; licenciement ou menace de licenciement à l'encontre d'un travailleur, préjudice ou menace de préjudice à l'encontre d'un travailleur dans le cadre de son emploi, pour le même motif; déclassement ou menace de déclassement d'un travailleur au motif que celui-ci se propose d'adhérer ou de faire adhérer d'autres personnes à un syndicat ou d'y exercer une fonction, ou de participer à la promotion, à la constitution ou aux activités d'un syndicat.

Etant donné que le droit d'organisation implique aussi le droit de ne pas appartenir à

une organisation, la loi sur les relations professionnelles considère comme une pratique déloyale, de la part d'un travailleur ou d'un syndicat, le fait d'exercer des pressions sur une personne en vue de la faire adhérer à un syndicat ou de l'en faire démissionner, aussi bien en tant que membre qu'en tant que dirigeant.

Accès à l'information

L'échange d'informations est facilité par les dispositions de la loi sur les relations professionnelles selon lesquelles les employeurs doivent fournir aux travailleurs toute information concernant des questions traitées dans le cadre de la négociation collective ou d'un litige opposant les deux parties. Ces dispositions assurent une saine communication et permettent que toute information se rapportant à une négociation collective ou à un litige parvienne directement aux travailleurs.

Possibilité de soumettre des revendications en vue de la négociation collective

Dès lors qu'un syndicat a obtenu sa reconnaissance, il peut soumettre ses revendications en vue d'une négociation collective. Les «cadres dirigeants, employés de confiance et membres des services de sécurité» ne peuvent être représentés par un syndicat dont la majorité des membres appartient à une autre catégorie d'employés (voir fig. 1).

De l'arbitrage volontaire à l'arbitrage obligatoire

Après la seconde guerre mondiale, l'ordonnance sur la Cour du travail (1948) institua un système de relations professionnelles encourageant l'arbitrage volontaire, arbitrage confié à un comité d'experts constitué avec l'accord des parties. Cette ordonnance donnait au Commissaire aux relations professionnelles compétence pour arbitrer les conflits du travail avec l'accord des parties en cause. Ce système se révéla inefficace et les années comprises entre 1948 et 1964 furent marquées par de nombreux troubles sociaux. Au cours de cette même période, dix-sept sentences arbitrales furent rendues en tout. Quatre de ces sentences se rapportaient à des conflits d'importance majeure concernant des revendications salariales émanant des secteurs des mines et du caoutchouc ainsi que les conditions d'emploi dans la culture de l'ananas et dans les chemins de fer. En 1964, lors de l'état



d'urgence occasionné par le conflit avec l'Indonésie, l'arbitrage fut rendu obligatoire par les réglementations de la loi sur l'état d'urgence (1964), qui donna au ministre du Travail compétence pour porter un conflit auprès du Tribunal arbitral du travail, lequel était habilité à rendre des sentences définitives et à caractère obligatoire ne pouvant être cassées par aucun autre tribunal. En 1967, conformément à la loi sur les relations professionnelles, l'ordonnance sur la Cour du travail fut abrogée et le Tribunal arbitral du travail institué par la loi sur l'état d'urgence fut remplacé par le Tribunal du travail, encore en vigueur de nos jours.

La loi sur les relations professionnelles prévoit aussi bien l'arbitrage volontaire et l'arbitrage obligatoire. Le ministre des Ressources humaines est habilité à porter, de son propre chef, un différend auprès du Tribunal du travail s'il est convaincu, à la demande conjointe des parties en cause, qu'il est de l'intérêt général de le faire. Le Tribunal du travail se compose du président, d'un membre représentant les travailleurs et d'un membre représentant les employeurs, tous choisis sur une liste d'experts désignés par le ministre des Ressources humaines. Même s'il a été recommandé que les différends soient rapidement réglés, l'accumulation des dossiers retarde l'examen des litiges par le Tribunal du travail, en particulier à cause du manque de moyens mis à sa disposition. A condition d'en avoir l'autorisation, il est possible de faire appel des décisions du Tribunal du travail auprès de la Haute Cour sur les questions de droit.

Ratification des conventions collectives par le tribunal

Le Tribunal du travail exerce une autre fonction importante: ratifier les conventions collectives après en avoir pris connaissance. Cette tâche est obligatoire et permet de faire en sorte que les conventions collectives engagent les deux parties. En effet, dès lors qu'elle a été portée à la connaissance du Tribunal du travail, toute convention collective est considérée comme une sentence rendue par ce dernier. De ce fait, elle lie chacune des parties, même lorsqu'il s'agit d'une organisation d'employeurs, ainsi que chacun des membres du syndicat intéressé, chacun de leurs successeurs, cessionnaires et ayants droit et chacun des employés et futurs employés de l'entreprise concernée. Toute convention collective non ratifiée par le Tribunal du travail ne peut engager les parties ni être exécutoire auprès de ce

tribunal ou des autres tribunaux. Le fait qu'une convention collective soit portée à la connaissance du Tribunal du travail assure également sa conformité à la loi sur les relations professionnelles et permet de faire en sorte que ses dispositions concernant les conditions d'emploi ne soient pas moins favorables que celles prévues par la loi sur l'emploi. La loi sur les relations professionnelles assure la conformité de toute convention collective vis-à-vis des conditions minimales suivantes:

- i) une convention collective doit être mise par écrit et signée par les parties avec l'accord des personnes autorisées;
- ii) une convention collective doit exposer ses dispositions et, s'il y a lieu, désigner les parties, préciser la durée effective de l'accord, qui ne doit pas être inférieure à trois ans à compter de son entrée en vigueur sauf si les deux parties conviennent mutuellement de la modifier durant cette période;
- iii) une convention collective doit expliciter ses procédures de révision et de dénonciation, ainsi que la procédure à suivre en cas de différend.

Tous les travailleurs sont liés, qu'ils soient ou non membres du syndicat

Il importe de relever qu'une convention collective engage tous les travailleurs de l'entreprise concernée, qu'ils soient ou non membres du syndicat qui les représente. La convention collective est donc une condition implicite du contrat d'emploi pour ce qui concerne les salaires et les conditions d'emploi. Si un différend survient quant à son interprétation, les deux parties peuvent en référer au Tribunal du travail. Le ministre des Ressources humaines est également habilité à porter un différend auprès de ce tribunal.

Les grèves sont soumises à certaines règles

Du point de vue des syndicats, le droit de grève constitue un important moyen de pression pour épauler leurs revendications dans le cadre d'une négociation collective. Toute action collective sous forme de grève perlée, de grève du zèle ou d'arrêt de travail est considérée comme une grève en matière de relations professionnelles. Les lois relatives à l'emploi, aux syndicats et aux relations professionnelles n'accordent pas explicitement le droit de grève aux travailleurs.

Cependant, il peut être déduit de plusieurs dispositions que les travailleurs peuvent faire grève à condition de respecter certaines autres règles, selon lesquelles il leur faut prendre diverses mesures appropriées et tenir un scrutin secret requérant une majorité des deux tiers en faveur de ces mesures, avant de pouvoir donner un préavis de grève. Le directeur général des Affaires syndicales dispose de pouvoirs étendus pour examiner les mesures prises par un syndicat ayant appelé à la grève.

De plus, aucune grève ne peut être déclenchée pour des questions touchant à la reconnaissance d'un syndicat, matière qui relève des prérogatives de l'employeur ou de la compétence du Tribunal du travail. Une grève ne peut davantage avoir lieu dans les secteurs figurant sur la liste des secteurs «essentiels» (tels que les banques, l'électricité, la santé, les communications, etc.), liste définie par la loi sur les relations professionnelles. En outre, le ministre des Ressources humaines est habilité à ajouter tout autre secteur à cette liste. Il est obligatoire de déposer un préavis de grève 42 jours avant son commencement. Toute infraction à ces dispositions peut se révéler fatale, étant donné que la grève est alors considérée comme illicite et que le syndicat intéressé risque de perdre son enregistrement ou les travailleurs impliqués d'être exclus du syndicat. L'existence de telles restrictions empêche donc les syndicats d'invoquer l'arme de la grève dans le cadre d'une négociation collective.

Situation actuelle et pronostics

La Malaisie a ratifié la convention (n° 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective. Cette convention définit le cadre de la loi sur les syndicats et celui de la loi sur les relations professionnelles. Une lecture attentive de ces lois révèle que, tout en autorisant les travailleurs à s'organiser au sein d'un syndicat et à entreprendre librement des négociations collectives, elles instituent des procédures et des mesures de surveillance qui reviennent à entraver le développement de syndicats sectoriels puissants, ainsi qu'à restreindre la possibilité d'invoquer l'exercice du droit de grève dans le cadre d'une négociation collective. Il n'est donc pas surprenant que l'accroissement des disparités de revenu, en particulier au détriment de la classe ouvrière, soit l'une des préoccupations les plus sérieuses concernant le développement économique du pays. Or ce problème peut être imputé à l'insuffisance de la syndicalisation et aux contraintes imposées à la négociation col-

lective. Les politiques gouvernementales en matière de répartition du revenu se limitent à des programmes de lutte contre la pauvreté qui ne s'étendent pas aux travailleurs appartenant au secteur structuré. Une étude portant sur les tranches de revenu parmi les travailleurs cotisant au Fonds de prévoyance des employés (EPF) et à la Sécurité sociale (SOCSO) révèle les chiffres suivants concernant la répartition du salaire mensuel (en 1996):

Niveau de salaire	Sécurité sociale (en %)	Fonds de prévoyance des employés (en %)
Moins de RM * 100	0,7	1,9
De 100 à 300	7	9,6
De 300 à 500	16,7	19,2
De 500 à 1 000	38,1	34,2
De 1 000 à 2 000	26,1	20,6
De 2 000 à 3 000		7,1
De 3 000 à 4 000		3,0
De 4 000 à 5 000	11,4	1,5
Plus de 5 000		3,0
Total	100,0	100,0

* Ringgits malais.

Le secteur non structuré n'est pas représenté parmi les syndicats

Les chiffres ci-dessus indiquent que près de 65 pour cent des travailleurs cotisant à l'EPF gagnent moins de 1000 ringgits par mois. Or il s'agit de travailleurs appartenant au secteur structuré. Les nombreux travailleurs du secteur non structuré, qui ne cotisent pas à l'EPF et à la SOSCSO, se trouvent probablement dans une situation plus défavorable encore, étant donné qu'en raison du caractère précaire de leur emploi (travail indépendant, en sous-traitance et à domicile) ils ne disposent d'aucun syndicat pour défendre leurs intérêts (voir tableau 1).

Les syndicats demeurent modestes

Les dispositions actuelles de la loi sur les syndicats et les mesures prises par le gouvernement encouragent la prolifération des syndicats d'entreprise (voir tableaux 2 et 3). Cette politique vise à créer des conditions favorables pour les investisseurs comptant sur la faiblesse des syndicats. Il est toujours possible de constituer une fédération de syndicats, mais les fédérations ainsi créées n'ont qu'un pouvoir limité en matière de négociation collective, même si elles présentent l'utilité de faciliter les échanges d'informations sur les relations profession-

nelles au sein du secteur concerné, notamment en ce qui concerne les taux de salaires et les conditions d'emploi dans les différentes entreprises. La négociation collective est toujours limitée à des syndicats isolés et met en évidence les faiblesses inhérentes aux petits syndicats.

La loi interdit les fusions entre syndicats

Un plus grand libéralisme politique serait nécessaire pour favoriser les fusions entre syndicats d'entreprise visant à constituer des syndicats sectoriels viables. Or, il s'agit là d'une

tâche extrêmement difficile pour le mouvement syndical. Les efforts du Congrès des syndicats de Malaisie pour constituer un Syndicat national des travailleurs de l'électronique se sont heurtés à l'opposition tenace des employeurs et du gouvernement. Au lieu d'un syndicat national, ce sont des syndicats d'entreprise qui ont été favorisés dans le secteur de l'électronique. Dans l'industrie textile, secteur plus ancien, il a été possible de faire enregistrer des syndicats régionaux et au niveau des Etats fédérés. En outre, diverses restrictions interdisent les fusions de syndicats en Malaisie péninsulaire, au Sabah et au Sarawak.

Tableau 1. Population, main-d'œuvre et emploi (estimations) 1970-1995

Année	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Population (en millions)	10,77	12,24	14,26	15,86	18,01	20,26	22,18
Main-d'œuvre (en millions)	3,60	4,22	5,38	6,03	7,04	8,14	9,00
Taux de chômage (en %)	7,4	7,0	5,3	6,9	5,1	2,8	4,9

Sources: Troisième Plan malaisien, Quatrième Plan malaisien, Septième Plan malaisien, Rapport économique 1998-1999, ministère des Finances.

Tableau 2. Effectifs syndicaux en Malaisie: classement par taille

Nombre de membres	Nombre de syndicats				Effectif total			
	1982	1986	1990	1997	1982	1986	1990	1997
Moins de 100	46	69	99	127	2 660	3 153	4 601	11 355
100 à 200	39	54	72	76	5 988	7 727	10 237	17 489
201 à 500	50	82	85	113	16 150	27 748	27 715	38 957
501 à 1000	42	65	76	82	28 856	46 509	52 325	65 132
1001 à 2 000	39	47	50	67	53 917	65 131	72 622	95 727
2 001 à 5 000	30	37	35	36	92 260	117 149	109 045	125 180
5 001 à 10 000	20	16	19	11	136 693	112 889	130 437	82 472
Plus de 10 000	6	9	10	14	191 891	225 518	251 517	298 373
Organisations d'employeurs	13	19	17	—	631	670	621	—
Fédérations syndicales	2	3	4	—	—	—	—	—
Totaux	287	401	446	526	529 046	606 494	659 120	734 685

Source: ministère des Ressources humaines, Malaisie.

Tableau 3. Effectifs syndicaux en Malaisie: classement par secteur

Secteur	1995		1996		1997	
	Nombre de syndicats	Effectifs	Nombre de syndicats	Effectifs	Nombre de syndicats	Effectifs
Secteur privé	281	396 663	292	407 303	303	405 674
Organismes gouvernementaux	135	226 823	136	241 411	132	252 854
Société publiques et autorités locales	88	82 767	88	79 532	91	76 157
Employeurs	13	572	13	528	11	475
Totaux	517	706 825	529	728 774	537	735 160

Source: ministère des Ressources humaines, Malaisie.

Toute solidarité des travailleurs malais à l'échelle nationale est rendue impossible par la législation en vigueur en matière syndicale. Les organisations d'employeurs sont également peu nombreuses. Dans ces conditions, la négociation collective suppose une lourde responsabilité pour les travailleurs dans la mesure où ils doivent négocier dans les limites de leurs effectifs syndicaux.

La tendance actuelle qui consiste à précariser l'emploi en recourant au travail non structuré et, autant que possible, aux travailleurs à domicile, réduit encore davantage les effectifs des syndicats et leur participation aux négociations collectives. L'essor des petites et moyennes entreprises pose également des difficultés aux travailleurs désireux de s'organiser en syndicats viables et efficaces.

Les employeurs ne dévoilent pas les chiffres

Le Conseil consultatif national du travail a adopté le système du salaire à la productivité, qui favorise le partage des gains liés à l'augmentation de la productivité, plus que les systèmes de «salaire fixe» et de «paiement au résultat». Cependant, pour assurer le succès d'un tel modèle, il est nécessaire que les employeurs consentent à révéler la véritable situation financière de l'entreprise. Or les employeurs ne révèlent rien d'autre que ce qui est strictement prévu par le droit comptable. Même si ce modèle peut contribuer à améliorer le niveau de revenu des travailleurs, le manque de confiance entre employeurs et syndicats quant au partage des informations n'a pas aidé à sa mise en œuvre au moyen de la négociation collective.

L'arbitrage obligatoire des différends liés à la négociation collective par le Tribunal du travail contribue également à retarder la conclusion des conventions collectives. L'action de ce tribunal repose sur l'équité, sur la bonne conscience et sur la matière des cas examinés, mais ne tient pas compte de leur aspect technique et juridique, ni de l'intérêt national.

Cette situation rend toute solidarité impossible parmi les travailleurs et les empêche de constituer des syndicats puissants.

Le ministre peut porter les différends auprès du Tribunal du travail

L'invocation du droit de grève par les syndicats est possible en théorie, mais sans effet en pratique. Dès lors qu'un différend lié à la négociation collective est porté devant le Tribunal du

travail, le syndicat intéressé est obligé d'annuler l'ordre de grève. De même, le recours à la grève peut s'avérer inopérant dans la mesure où le ministre des Ressources humaines peut désamorcer un conflit en le portant auprès du Tribunal du travail. Le tableau 4 présente le nombre de grèves, de travailleurs impliqués et de journées de travail perdues. Sur ce dernier point, les chiffres sont peu élevés, à l'exception de celui correspondant à 1990, année où le Syndicat national des travailleurs des plantations lança une grève générale pour appuyer sa revendication d'un salaire mensuel minimum. Toutefois, cette grève tourna court à partir du moment où le Tribunal du travail en fut saisi.

Dans le secteur public, la négociation collective a été réduite à un simple processus de consultation des syndicats et la fixation des salaires a été assignée à diverses commissions spéciales. Du reste, le Conseil paritaire national continue de jouer un rôle important de représentation des travailleurs lors de ses pourparlers avec le Département des services publics. Le gouvernement doit remettre en question les entraves au droit de négociation collective dans

Tableau 4. Nombre de grèves, de travailleurs impliqués et de journées de travail perdues (1974-1997)

Année	Nombre de grèves	Nombre de travailleurs impliqués	Nombre de journées de travail perdues
1974	85	21 830	103 884
1975	64	12 124	45 749
1976	70	20 040	108 562
1977	40	7 783	73 729
1978	36	6 792	35 032
1979	28	5 629	24 868
1980	28	3 402	19 554
1981	24	4 382	11 850
1982	26	3 330	9 621
1983	24	2 458	7 880
1984	17	2 437	9 267
1985	22	8 710	34 773
1986	23	3 957	14 333
1987	13	3 178	11 035
1988	9	2 192	5 784
1989	17	4 761	22 877
1990	17	98 510	301 978
1991	18	1 920	6 610
1992	11	2 401	5 388
1993	13	2 399	7 162
1994	7	2 289	5 675
1995	2	1 748	4 884
1996	9	995	2 553
1997	5	812	2 396

Tableau 5. Emploi, nombre de conventions collectives conclues et nombre de travailleurs intéressés (1992-1997)

Année	Total		Agriculture, forêts, pêche		Mines et carrières		Industrie		Construction		Finances, assurances, services, commerciaux et immobilier		Transport, entrepôts et communications		Autres services	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1992	334	(109,8)	12	(6,5)	4	(1,8)	217	(129,2)	1		79	(74,7)	34	(7,7)	25	(10,5)
1993	332	(105,7)	15	(27,9)	3	(2,4)	191	(51,0)	-		46	(3,4)	40	(14,3)	41	(32,8)
1994	348	(112,8)	15	(1,5)	0		199	(54,9)	-		44	(6,7)	31	(3,6)	40	(10,0)
1995	257	(79,3)	8	(0,1)	0		196	(53,5)	-	(0)	53	(10,1)	31	(3,1)	52	(44,5)
1996	398	(113,3)	32	(13)	6	(1,3)	210	(47,7)	1	(0,1)	42	(4,9)	55	(9,9)	53	(36,5)
1997	412	(121,1)	18	(36)	7	(0,3)	241	(64,4)	-		106	(18,8)	31	(0,7)	32	(6,5)
Emploi en 1997																
(en milliers)	8 805,1		1 494,5		38,8		2 390,5		874,2		405,8		436,2		2 291,9	

(a) = nombre de conventions collectives (b) = nombre de travailleurs intéressés (en milliers).

Source: Rapport économique 1998-1999, ministère des Finances de Malaisie.

le secteur public et faire en sorte que les travailleurs de ce secteur participent davantage à la détermination des salaires et des conditions de travail.

À l'évidence, l'histoire de la négociation collective en Malaisie a été marquée par la «culture de surveillance» du gouvernement colonial et des périodes d'état d'urgence et par la Nouvelle politique économique, l'industrialisation et les plans quinquennaux de développement mis en œuvre par le gouvernement. La croissance économique soutenue a été l'objectif des stratégies adoptées en vue de développer le pays. Malgré les préoccupations exprimées quant à l'inégale répartition des revenus, la politique du gouvernement n'a guère encouragé la libéralisation en matière de négociation collective.

Les travailleurs de l'industrie, de plus en plus nombreux en Malaisie, sont donc confrontés au défi que pose l'organisation des syndicats dans un marché du travail caractérisé par de rapides mutations et par l'essor du secteur non structuré, difficulté aggravée par les problèmes liés à la participation des femmes et des enfants.

Le Congrès des syndicats de Malaisie (MTUC), inscrit au registre des sociétés, n'a aucun pouvoir en matière de négociation collective ou d'action syndicale. Il s'agit d'un centre

permettant aux syndicats de procéder à des consultations et d'être représentés aux échelons national et international. Comme le montre le tableau 5, la proportion des travailleurs couverts par une convention collective est extrêmement faible. Cette situation ne peut s'améliorer que si les syndicats existants entreprennent résolument d'aider les travailleurs à s'organiser ou à adhérer à un syndicat. Même si les syndicats sont officiellement reconnus comme des partenaires sociaux partageant sur un pied d'égalité la responsabilité tripartite du développement économique et social, leur rôle en matière de négociation collective a été, en réalité, fortement restreint, ce qui laisse sans réponse le véritable défi: parvenir à une répartition équitable du revenu au sein de la société.

Bibliographie

- Anantaraman, V. 1997. *Malaysia Industrial Relations – Law & Practice*, University Putra Malaysia Press.
- Ayadurai, D. 1996. «Industrial Relations in Malaysia – Law & Practice», *Malaysian Law Journal Sdn. Bhd.*
- Wu Min, Aun. 1992. *The Industrial Relations Laws of Malaysia*, Heinemann Education Books (Asia) Ltd.
- Narendran, T. 1996. *An overview of collective bargaining rights of public employees in Malaysia*, étude non publiée.
-

Vers la négociation de branche: une expérience majeure pour le XXI^e siècle

Lee Won-bo

Directeur
Institut Travail et société

Cent ans d'activité: un bilan

Les syndicats et la pratique de la négociation collective existent depuis cent ans en Corée. Cependant, la négociation collective n'a été reconnue comme une pratique légale que durant les cinquante dernières années, quand les droits fondamentaux du travail ont été intégrés dans la Constitution de 1948 de la République de Corée. Ce fut seulement lors de l'instauration de la loi sur les syndicats et de la loi sur le règlement des conflits du travail en 1953 que la négociation collective fut acceptée en tant que pratique véritable avec ses propres procédures et son impact. Avant cette date, la négociation collective ne pouvait être pratiquée couramment du fait de la répression exercée par les employeurs et de la faiblesse des syndicats.

La coopération et la solidarité contrées

Le système de négociation collective a été freiné dans les années soixante à cause de la politique de développement économique rapide menée par le gouvernement. En 1961, le régime militaire de Park Jung-hee empêcha la négociation collective en prescrivant une procédure trop stricte de résolution des conflits. Ensuite, entre 1972 et 1980, les droits à la négociation collective et à l'action collective furent supprimés par une «loi spéciale concernant la sécurité nationale» décidée par la dictature reconduite de Yushin. Cette loi prévoyait une peine d'emprisonnement de sept ans pour tout travailleur impliqué dans une négociation collective ou dans une action collective. Dans les années quatre-vingt, le régime militaire de Chun Doo-hwan viola les droits des travailleurs coréens à la négociation collective et à l'action collective en réorganisant totalement les lois du

travail. Ces lois révisées n'autorisaient l'organisation de syndicats qu'au niveau de l'entreprise et elles prolongeaient la période pendant laquelle les conflits du travail n'étaient pas possibles. Ensuite, l'article «Interdiction de l'intervention d'une troisième partie» introduit dans les lois du travail empêcha la coopération et la solidarité entre les syndicats et les organisations sociales dans l'organisation de syndicats, de négociations collectives et de conflits du travail. La violation de cet article était punie par un emprisonnement de trois ans ou une amende de cinq cents won. Ces lois du travail répressives ne furent révisées qu'en 1997 après une série de luttes et d'événements tels que la «grande lutte des travailleurs» de 1987, la lutte nationale pour la ratification des conventions de l'OIT et, en dernier lieu, l'admission de la République de Corée en tant qu'Etat Membre de l'OIT en 1994.

La situation au niveau sectoriel et régional

Depuis 1949, la forme dominante de négociation collective en Corée a été la négociation au niveau de l'entreprise, du fait de la forme d'organisation de son système syndical basé sur l'entreprise. Bien que la structure du syndicalisme d'industrie ait été établie en 1961 sur les instructions du régime militaire de Park Jung-hee, la négociation collective était malgré tout toujours menée au niveau de l'entreprise. Il existait cependant différents cas de négociation collective au-delà du niveau de l'entreprise. A la fin des années soixante, les négociations sectorielles dans le filage du coton et les industries de la soie sauvage avaient lieu au niveau national entre les syndicats des travailleurs du textile et les organisations d'employeurs. La négociation régionale était

également menée entre les syndicats des travailleurs de l'automobile et les organisations d'employeurs, et elle comprenait les conducteurs de bus ou de taxis et les réparateurs. Ce type de pratique est toujours en vigueur. A cette époque, les sujets principaux de négociation collective concernaient l'augmentation des salaires et la garantie des activités syndicales.

Des appels à l'autonomie et à la démocratie

Entre les années soixante-dix et le mois de juin 1987, la négociation collective a été sapée par les gouvernements militaires et les lois du travail répressives. De 1972 à la fin des années quatre-vingt, la négociation collective et l'action collective furent interdites. Les conditions de travail étaient décidées soit par les commissions de gestion du travail soit par l'arbitrage des autorités gouvernementales. En 1981, la négociation collective était tout simplement devenue synonyme de restriction légale. Du fait de telles suppressions institutionnalisées par le régime dictatorial, les employeurs étaient en position de force à la table de négociation. Le résultat fut un continuel accroissement de l'écart entre les salaires et le coût minimal de la vie, et une très faible amélioration des conditions de travail. Malgré des conditions aussi strictes, quelques syndicats prônant l'autonomie et la démocratie réclamaient des négociations collectives et des actions collectives bien que celles-ci soient interdites par la loi. Dans les années soixante-dix, le nombre des actions collectives fut supérieur à celui des années soixante.

La démocratisation du lieu de travail

Même après la «grande lutte des travailleurs» qui eut lieu entre juillet et septembre 1987, la négociation collective fut toujours principalement menée au niveau de l'entreprise. Mais la négociation collective et les grèves en vinrent à être si fréquentes que le poids des lois du travail en vigueur commença à s'affaiblir. Le nombre d'adhésions à un syndicat doubla pratiquement entre juillet 1987 et 1989. Il y eut 3 749 conflits du travail en 1987, 1 873 en 1988 et 1 616 en 1989. Avec la retraite de la dictature militaire en toile de fond, la négociation collective fut prise en main par les syndicats, particulièrement les syndicats démocratiques apparus depuis peu, syndicats qui rejetaient les alliances avec la Fédération des syndicats coréens (FTKU). Bien que les problèmes négociés dans

le cadre de la négociation collective aient principalement trait à l'augmentation des salaires et à l'amélioration de l'aide sociale procurée par la compagnie, la démocratisation du lieu de travail devint aussi une question importante. Le résultat fut, entre 1987 et 1996, l'augmentation de 3,8 pour cent du salaire moyen des travailleurs coréens et la démocratisation effective du lieu de travail jusqu'à un certain point.

Licenciements et emprisonnements

Pendant la période concernée, les syndicats firent face à de nombreux problèmes. Le gouvernement s'efforça continuellement de détruire le mouvement syndical démocratique qui avait amorcé la lutte des travailleurs. Les employeurs introduisirent une nouvelle stratégie de gestion et ils incitèrent fortement à la restauration du contrôle du lieu de travail et à la division entre les travailleurs. L'administration de Kim Young-sam établie en 1993 renforça l'attaque contre le mouvement syndical à travers la politique Segyehwa (de mondialisation), qui était une sorte de politique néolibérale. Le résultat fut la détérioration de la confrontation entre les employeurs et les travailleurs engagés dans la négociation collective. De nombreux travailleurs furent licenciés, et 2 087 travailleurs furent emprisonnés entre 1987 et 1996.

La diminution des membres syndiqués

On assista aussi à un changement significatif à l'intérieur même du mouvement syndical. Les modifications de la structure économique et industrielle amenèrent une diminution des travailleurs «à col bleu», qui avaient été jusque là la principale force d'incitation à la négociation collective. Du fait du défi posé par la stratégie de gestion en entreprise, on assistait aussi à la diminution du nombre des travailleurs réguliers formant la base des syndicats d'entreprise, et à l'augmentation du nombre de travailleurs irréguliers. Le nombre des travailleurs syndiqués décru fortement du fait du contrôle des employeurs et des attaques menées par eux. Depuis 1989, ce nombre n'a cessé de baisser et les conflits du travail ont été moins nombreux.

Un programme de négociation plus varié

En réponse à cette nouvelle situation, les syndicats, particulièrement ceux qui étaient adeptes du mouvement démocratique du

travail, ont tenté d'adopter une nouvelle approche à l'égard de la négociation et de la lutte ouvrière. Le mouvement démocratique du travail mit en pratique des tactiques concentrant ses efforts sur la négociation collective et la lutte ouvrière sur une période donnée. Quand la Confédération coréenne des syndicats (KCTU) fut établie en 1995, le mouvement démocratique du travail modifia son programme pour passer de revendications relatives à l'augmentation des salaires à des revendications combinant l'augmentation des salaires et la réforme sociale. Les revendications des syndicats situés au niveau de l'entreprise en vinrent à concerner des questions aussi différentes que la réduction des horaires de travail, la sécurité du travail, la participation à la gestion, la sécurité et la santé, etc. Un nouveau mode de négociation, la «négociation commune», était apparu pour grouper à la même table de négociation la fédération au niveau de l'industrie et les syndicats au niveau de l'entreprise.

Le système de chômage technique repoussé jusqu'en 2001

Depuis la fin de 1996 jusqu'en février 1997, le KCTU organisa une grève générale contre le gouvernement de Kim Young-sam qui voulait réviser les lois du travail afin d'institutionnaliser la flexibilité du marché du travail. La grève générale mobilisa deux millions de travailleurs, et fut la première grève générale à l'échelon national depuis cinquante ans. Le FKTU se joignit aussi à la grève. Cette lutte força le gouvernement de Kim Young-sam à abandonner les lois du travail en vigueur et à prévoir des amendements. Selon ces nouveaux amendements, l'introduction d'un système de chômage technique fut reporté à l'an 2001 et le système de négociation collective fut en partie modifié.

Suffisamment de dérives pour porter préjudice au résultat des négociations

La négociation collective en République de Corée est à présent institutionnalisée par la Constitution, la loi sur les syndicats et la loi sur l'ajustement des relations de travail. L'article 33 de la Constitution stipule que les travailleurs ont le droit d'organiser de manière indépendante aussi bien des négociations collectives que des actions collectives pour améliorer leurs conditions de travail. Les lois du travail considèrent comme des pratiques déloyales les actes

de refus ou de non-considération des négociations collectives de la part des employeurs. Les lois stipulent aussi un système de négociation sincère entre les syndicats et les employeurs. Les syndicats peuvent donner mandat à des fédérations d'industrie ou à une troisième partie pour la négociation collective. Ils peuvent aussi négocier directement avec les organisations d'employeurs.

Cependant aucune de ces lois ne protège réellement les droits des travailleurs. Il existe suffisamment d'échappatoires pour que le gouvernement ou les employeurs orientent le résultat des négociations en leur faveur. La Constitution restreint les droits des employés du service public en matière d'organisation syndicale et de négociation collective. Il y a aussi limitation de l'action collective au sein de l'industrie de la défense, qui appartient au secteur privé. Concernant le secteur public, l'action collective comme prolongement de la négociation collective est interdite par le système de médiation. Les lois du travail autorisent le ministre du Travail à avoir droit de regard sur le contenu des négociations collectives. Bien que la fameuse interdiction de l'intervention d'une troisième partie ait été levée, le soutien extérieur pour la négociation collective est toujours requis par le gouvernement si l'on veut que cette négociation soit reconnue. De plus, les employeurs sont autorisés à invalider l'accord collectif six mois après la fin de la négociation collective. A son tour le gouvernement soutient les employeurs en excluant du champ de l'action collective les questions de chômage technique et de la participation des travailleurs à la gestion.

En décembre 1997, Kim Dae-jung fut élu président. Son nouveau gouvernement établit une commission tripartite en tant qu'organisme consultatif du président dans l'optique de surmonter la crise économique d'après le «système économique géré par le FMI». Le nouveau président demanda fermement à la commission de lancer la mise en effet immédiate d'un système de chômage technique. En février 1998, cette commission arriva à un accord sur vingt questions incluant le chômage technique et le «prêt» de travailleurs à une autre compagnie. Mais, de tous ces accords, il a seulement été donné suite à l'introduction immédiate du chômage technique. La commission ne réussit pas à adopter de mesures significatives concernant des questions soulevées ensuite telles que la réforme du Chaebol, la restructuration ou la réforme politique, ce qui provoqua chez les syndicats beaucoup de ressentiment à l'égard du gouvernement et des employeurs.

Les tendances récentes en négociation collective

La négociation au niveau de l'entreprise est encore la forme dominante de négociation collective en République de Corée. Il existe aussi d'autres formes de négociations comme la négociation commune, la négociation multi-employeurs ou la négociation croisée. La négociation commune est un type de négociation dans lequel le syndicat basé dans l'entreprise négocie avec un employeur conjointement avec la fédération industrielle. La négociation multi-employeurs est un type de négociation dans lequel plusieurs syndicats négocient avec des représentants nommés par l'employeur comme dans le cas de négociations dans le secteur du filage du coton ou des chauffeurs de bus ou de taxis. La négociation croisée est un type de négociation dans laquelle une fédération d'industrie négocie avec l'employeur de l'entreprise. Cependant, ces trois formes de négociations sont partiales dans leurs objectifs ou bien à l'état embryonnaire. Par ailleurs, les syndicats font face à de sérieux défis provenant d'une tendance à la restructuration massive ou à la réduction des emplois de la part du gouvernement et des employeurs dans le contexte de la politique économique gérée par le FMI et de la crise monétaire qui s'ensuit.

La sécurité de l'emploi au centre des débats

Reflétant ce changement de situation, l'augmentation des salaires, qui était la question la plus importante dans le passé, a cédé la place à la sécurité de l'emploi. Les syndicats ont proposé une réduction des heures de travail pour maintenir le personnel en place, alors que le gouvernement et les employeurs préféraient une réduction des effectifs. Un cas typique est le conflit qui a affecté la Hyundai Motor Co., dans lequel les syndicats ont requis le maintien des effectifs grâce à la réduction des horaires de travail alors que la direction insistait sur la mise au chômage technique de douze mille travailleurs.

Pas d'aide de la part de la Cour constitutionnelle

Des accords sur la sécurité de l'emploi furent obtenus dans un nombre significatif de lieux de travail grâce à la négociation collective. Toutefois, les employeurs sont rarement disposés à se conformer aux accords passés. La

décision de la Cour constitutionnelle datée de mars 1998 n'a servi qu'à renforcer cette mauvaise volonté des employeurs en se basant sur le fait que la sanction légale d'un employeur ne respectant par les accords collectifs n'était pas en accord avec la Constitution. Un cas typique de rupture d'accord relatif à la sécurité de l'emploi est celui de la Mando Machine Company: quand les syndicats de cette compagnie se mirent en grève pour obtenir le respect de l'accord concernant la sécurité de l'emploi, le gouvernement n'infligea pas de punition à l'employeur mais il ordonna à la police d'arrêter de nombreux dirigeants syndicaux et de casser la grève.

Après la légalisation du système de chômage technique, les employeurs prirent l'initiative de la négociation collective et forcèrent les syndicats à faire des concessions en leur intimant de choisir entre le gel des salaires et la sécurité de l'emploi, ou même d'accepter les deux: la réduction des salaires et la réduction des effectifs. Nombre d'employeurs sont prêts à conclure des négociations collectives avec des propositions encore pires.

Un taux d'augmentation des salaires à la baisse

Les syndicats tentèrent de contrer les offensives des employeurs en pratiquant la négociation commune. L'initiative de la Fédération des travailleurs de l'industrie métallurgique pour instaurer un pacte de sécurité de l'emploi avec l'association des employeurs coréens est un exemple typique. Toutefois cette demande fut un échec du fait du refus de la direction. En conséquence, la principale forme de négociation collective a été une négociation de concession dans laquelle les syndicats ont accepté le gel des salaires ou leur réduction pour assurer la sécurité de l'emploi. L'enquête menée par l'Association des employeurs coréens montre que 89,1 pour cent des lieux de travail ont souffert soit d'un gel des salaires soit d'une réduction de ceux-ci, et que le taux d'augmentation des salaires est à la baisse pour la première fois de l'histoire. L'enquête menée par le gouvernement arrive au même résultat.

De plus en plus de travailleurs en prison

Un nombre croissant de syndicats mène une lutte sans répit contre le gouvernement et les employeurs, dont le souci principal est de réduire les effectifs. Un rapport du ministère du

Travail enregistrait 118 conflits du travail le 24 novembre 1998, soit une augmentation de 40 conflits par rapport aux 78 conflits enregistrés en 1997. Le nombre de travailleurs impliqués dans des conflits en 1998 était de 129 000, soit trois fois plus que les 44 000 enregistrés en 1997. Le nombre de jours de grève a lui aussi considérablement augmenté puisqu'il est passé de 0,445 millions de jours en 1997 à 1,264 millions en 1998. Les luttes des travailleurs n'ont cependant abouti qu'à un statu quo. Le KCTU lança deux fois une grève nationale, en mai et juillet 1998, mais le système de chômage technique resta tel quel. A la fin du mois d'octobre, 158 travailleurs et dirigeants syndicaux étaient en prison et 57 étaient recherchés par la police. Ces nombres sont supérieurs à ceux du gouvernement précédent.

Les perspectives d'avenir

Il sera difficile au mouvement syndical coréen de surmonter la rude épreuve actuelle dans un avenir proche: l'économie mondiale est instable, la récession économique a de fortes chances de se poursuivre, la concurrence mondiale de l'autre côté de la frontière devient acharnée, et l'économie coréenne dépend fortement des exportations, avec une structure industrielle trop fragile pour vaincre la concurrence économique. Avec tous ces éléments en arrière-plan, les employeurs intensifieront leurs pressions sur les syndicats. Bien que le gouvernement coréen encourage la réforme, une telle réforme est basée sur le néolibéralisme et elle apportera davantage encore de souffrances aux travailleurs.

Installée en février 1998, l'administration de Kim Dae-jung a encouragé des réformes dont les buts politiques sont le développement parallèle de la démocratie et de l'économie de marché. Une telle politique ne signifie pourtant rien de plus que la conformité avec les exigences du Fonds monétaire international (FMI). La réforme politique du gouvernement est manifestement basée sur une approche néolibérale.

Des contre-mesures trop vagues

Depuis que le sauvetage par le FMI est effectif, le nombre des chômeurs sans aucune activité est passé de 500 000 à 1,5 million, et le nombre des chômeurs toutes catégories est maintenant de presque 4 millions. On prévoit une augmentation de ce chiffre en 1999. En particulier, si la restructuration des secteurs financier et public est entreprise à grande échelle et si l'«opération

d'envergure» au sein de Chaebol est menée à bien, il en résultera un chômage massif. En contrepartie, le système de sécurité sociale en République de Corée est trop pauvre et les contre-mesures à opposer au chômage ne peuvent être une thérapie de base parce qu'elles sont trop vagues. Trouver une solution à tous ces problèmes relève à présent de la compétence des syndicats.

Le doute s'est installé

Considérant la situation qui vient d'être décrite, les moyens qu'ont les syndicats coréens de relever ce défi sont trop faibles: en 1997, les travailleurs syndiqués ne représentaient que 11,6 pour cent des travailleurs, et ce nombre était censé décroître encore. La forme d'organisation des syndicats, toujours basée sur un système au niveau de l'entreprise, souffre de fusions fragiles et d'un faible niveau de concentration. Il serait possible aux syndicats situés au niveau de l'entreprise d'obtenir des augmentations de salaires s'ils avaient les compétences adéquates pour s'organiser dans les lieux de travail et de se battre pour le pouvoir dans une période «de fort taux de croissance et de bas taux de chômage». Le système syndical au niveau de l'entreprise a toutefois des limites qui lui sont propres pour l'amélioration des conditions de vie de travailleurs et de leurs droits ou bien la protection des avantages des travailleurs au-delà de la «barrière de l'entreprise». Les syndicats situés au niveau de l'entreprise n'ont jusque-là pas réussi à organiser la masse des travailleurs irréguliers, et ils n'ont pas eu non plus les moyens de protéger les chômeurs. La situation actuelle de bas taux de croissance et de fort taux de chômage a mis pleinement en lumière les limites des syndicats au niveau de l'entreprise. Il leur est devenu difficile de protéger les droits de leurs membres à travers la négociation collective et la lutte. Il est apparu très clairement que les syndicats situés au niveau de l'entreprise, isolés et éparpillés, ne pouvaient pas protéger les droits des travailleurs en face de la politique néolibérale du gouvernement et la stratégie de rationalisation des employeurs. Pour cette raison, des doutes ont été exprimés dans les rangs des syndicats concernant la survie du mouvement ouvrier coréen.

Des espoirs dans la négociation de branche

Les syndicats coréens ont exploré de nombreuses alternatives pour tenter de faire face à ces nouveaux changements et défis. Ces

alternatives incluent l'édification d'un syndicalisme de branche, la création d'un parti politique dans les rangs de la classe ouvrière et une réforme dans l'organisation incluant le développement des activités sur le lieu de travail. L'édification du syndicalisme de branche est considérée comme l'objectif le plus important si les limitations du syndicalisme d'entreprise peuvent être surmontées. Les syndicats développent des tactiques de concentration de la négociation collective comme stade préliminaire à l'édification d'un syndicalisme d'industrie. Cette stratégie délègue le droit à la négociation collective des syndicats d'entreprise à des fédérations ouvrières de branche, et ces syndicats réclament de la part de tout employeur l'engagement de négociations collectives avec de telles fédérations.

Une histoire de batailles gagnées

La stratégie d'une négociation collective concentrée rencontre de nombreuses difficultés

du fait de la tendance des employeurs à en rester au schéma existant de négociation au niveau de l'entreprise. Les syndicats coréens ont toutefois une expérience considérable gagnée tout au long de leur histoire à travers les luttes contre la répression sévère de l'Etat et des employeurs. Cette expérience constitue la base de la conviction historique que l'unité et la solidarité des travailleurs peuvent protéger le mouvement syndical. Par exemple, la Fédération des syndicats des travailleurs médicaux et la Fédération des employés d'établissements scolaires sont passées elles-mêmes de syndicats d'entreprise en syndicats de branche. En se basant sur ces expériences et convictions, les syndicats coréens vont poursuivre avec plus de passion encore l'instauration d'un syndicalisme de branche en tant qu'expérience majeure pour le XXI^e siècle. Lors de ce processus, le système coréen de négociation collective subira des changements profonds dans sa structure et ses méthodes.

Les syndicats doivent porter le poids des politiques de réforme sans qu'on leur accorde plus de pouvoir pour relever les défis

Pekka O. Aro

Fonctionnaire principal pour la gestion et la programmation
Département de l'emploi et de la formation du BIT

Dans l'article ci-après, l'auteur se base sur les expériences personnelles qu'il a faites en sa qualité de spécialiste principal des activités ouvrières en poste au Bureau de l'OIT à Budapest de 1992-1997 et au Bureau de l'OIT à Bruxelles par la suite.

- Les conventions collectives et la négociation permettant de conclure de telles conventions devraient être une priorité de haut rang pour les syndicats, les organisations d'employeurs et l'Etat dans les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Tel n'est pas le cas actuellement.
- Tous les PECO ont réformé leurs lois du travail après les changements politiques intervenus il y a dix ans. Les lois reconnaissent les droits garantis par les conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT. Le texte des lois n'a pas été transcrit dans la réalité.
- Les PECO ne forment pas un bloc: ils se sont développés de manière très différente. Comme ils ont un point de départ commun, à savoir les relations professionnelles soviétiques, il est intéressant de discuter de la négociation collective dans la région.
- Les syndicats n'étaient pas préparés à la privatisation et n'ont pratiquement pas su tirer profit des occasions offertes par le processus (en admettant qu'il y ait eu de telles occasions).
- Les conventions collectives sont locales; le nombre et la couverture des accords sectoriels nationaux ont diminué.
- Les représentants syndicaux n'ont pas accès à des informations complètes pour la négociation.
- L'engagement des travailleurs envers leurs employeurs s'est effondré.
- L'adhésion à l'Union européenne aura un impact positif considérable sur la négociation

collective si les syndicats sont en mesure de tirer pleinement profit de cette occasion.

- Si la négociation collective ne devient pas vraiment crédible avec l'appui de syndicats représentatifs, indépendants et démocratiques et d'organisations d'employeurs, l'évolution vers des économies de marché fonctionnant bien est en péril.

Fonctions politiques de la négociation collective

La négociation collective est une institution politique qui régit et définit plusieurs domaines d'interaction entre les représentants des employés et des employeurs. Son objectif politique implique un processus dans lequel un groupe organisé d'employés, sous la forme d'un syndicat, négocie avec les employeurs, leurs représentants ou leurs associations, de n'importe quel aspect des conditions d'emploi et de travail au sein de l'organisation de l'employeur. Une telle négociation est «collective» car le nombre fait la force, ce qui confère à l'institution un objectif politique: l'équilibre des pouvoirs.

Néanmoins, l'équilibre des pouvoirs ne devient une réalité que si les syndicats sont en mesure de présenter des revendications qui pourront être traduites dans la réalité, c'est-à-dire si les syndicats peuvent faire valoir leurs revendications en menaçant de demander au personnel de ne pas se rendre au travail. Si un seul employé ne fait plus son travail, la menace n'a en général pas de conséquence; mais si la majorité du personnel d'une entreprise menace de faire grève ou d'organiser une autre forme

d'action industrielle, cette menace peut avoir des implications plus graves.

Une fois qu'une convention collective est conclue, ses dispositions doivent être applicables. En premier lieu, les parties peuvent recourir à des mécanismes de règlement pacifique qui sont inhérentes à l'institution politique de la négociation collective – des procédures de règlement des conflits internes telles que la médiation, l'arbitrage ou la conciliation ainsi que des procédures auprès des tribunaux du travail –, mais, en dernier ressort, il reste l'option de l'action collective.

La négociation collective était une institution politique à l'époque communiste; elle est encore aujourd'hui une institution politique dans toutes les économies en transition, mais dans un sens différent: sous le contrôle des structures communistes de relations industrielles, la «négociation» et les conventions collectives étaient des instruments qui permettaient d'exprimer des objectifs politiques pour la production et de préciser la façon dont les personnes concernées devaient assurer la production. Depuis 1991, les lois du travail ont été révisées dans toutes les économies en transition. Fondamentalement, tous les droits garantis par les conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT sont reconnus dans les textes des nouvelles lois du travail. De même, le droit de grève est reconnu dans tous les PECO, soit par la Constitution, soit par la loi.

Néanmoins, l'objectif politique de la négociation collective de l'établissement d'un équilibre des pouvoirs n'est pas aussi évident que l'institution politique elle-même dans les économies en transition. Cette absence d'objectif politique résulte d'un certain nombre de facteurs.

Premièrement, dans nombre d'économies en transition, les syndicats se trouvent encore dans un processus qui doit leur permettre de devenir indépendants, démocratiques et représentatifs, et les employeurs, de leur côté, sont encore en train de s'organiser. Quand les syndicats n'ont pas une organisation d'employeurs comme contrepartie, la convention collective doit être négociée avec chacun des employeurs. Il s'ensuit que les conventions sectorielles sont encore peu nombreuses et ne concernent qu'un petit nombre de personnes, c'est-à-dire que l'union ne fait guère la force. Bien qu'il y ait beaucoup de raisons pour lesquelles les employeurs ne sont pas bien organisés, dans les rares cas où ils le sont, l'objectif principal de leur organisation n'est pas la négociation collective au niveau du secteur mais de pouvoir

remplir les conditions requises pour jouer un rôle de conseiller juridique dans le domaine du travail et des affaires sociales.

Deuxièmement, un excédent de main-d'œuvre, une surcapacité de production et le fait qu'un système de production juste-à-temps moderne n'est pas nécessaire sont des phénomènes courants dans bien des industries et sur bien des lieux de travail dans les économies en transition. Par conséquent, les grèves sont un moyen de dissuasion moins efficace. La principale raison pour laquelle les employeurs gardent une main-d'œuvre qui n'est pas vraiment indispensable est l'ancienne tradition des entreprises d'Etat de s'occuper des besoins sociaux des employés. Après que la plupart des entreprises d'Etat eurent été privatisées, les entreprises ont refusé l'obligation d'offrir des services sociaux, mais cette obligation n'a pas été transférée aux gouvernements d'une manière systématique.

La principale cause de la surcapacité est la tradition d'un système de production centralisé dans lequel seules quelques entreprises massives produisaient des biens et fournissaient des services au pays tout entier, pour toutes les républiques soviétiques, pour tous les PECO. Une des raisons pour lesquelles un système de production «juste-à-temps» n'est pas nécessaire réside également dans la tradition communiste en vertu de laquelle la production n'était pas fonction des besoins des consommateurs. Une raison plus importante est toutefois le fait que les unités de production n'ont été intégrées dans une chaîne ou un réseau de production d'aucune sorte, pas plus au niveau national qu'au niveau international.

Troisièmement, un problème commun à tous les pays en transition reste la faiblesse inhérente à la primauté du droit. L'appareil judiciaire, depuis la formation des juges jusqu'aux réformes des procédures, cherchait à supprimer progressivement les retards excessifs des affaires en instance. Les tribunaux du travail ne sont pas assez nombreux et les systèmes de médiation / arbitrage / conciliation ne sont pas bien établis. De telles faiblesses portent préjudice à la mise en œuvre des conventions collectives.

Objectif économique et contexte de la négociation collective

La négociation collective est utilisée essentiellement à des fins économiques. Le résultat du processus est un accord qui prévoit des avantages et des obligations pour les deux parties – production qui n'est pas perturbée ou

interrompue par les travailleurs, compensation pour le travail fourni sous la forme d'un salaire, de congés, de vacances, de services sociaux, etc., et de conditions de travail. De tels avantages et leurs coûts peuvent être exprimés financièrement. Les conventions collectives ont bien entendu aussi des conséquences sociales, voulues ou fortuites, mais elles apportent des avantages pour les groupes concernés: employés et employeurs couverts par la convention.

Chercher à modifier les circonstances

Le contexte économique de l'unité de négociation (c'est-à-dire la société, le secteur, etc.) et les circonstances macroéconomiques du pays ou de la région en question – dans lesquels la négociation collective a lieu varient considérablement d'une économie en transition à une autre. La négociation collective ne peut pas changer ce contexte: les parties peuvent seulement chercher à modifier les circonstances en leur faveur. Les syndicats des diverses économies en transition négocient bien sûr dans des conditions différentes. Indépendamment des qualifications de chaque équipe de négociation et de la position du syndicat qu'elle représente, le niveau des avantages obtenus dans le cadre de conventions collectives dépend en grande partie de la situation économique de l'unité de négociation et du pays concernés.

Points de départ différents

Pour ce qui est du contexte macroéconomique initial, les économies en transition peuvent être réparties en deux groupes: les PECO et les anciennes républiques soviétiques (à l'exception des trois Etats baltes Estonie, Lettonie et Lituanie, dont les caractéristiques se rapprochent davantage de celles des PECO). Les anciennes républiques soviétiques faisaient partie intégrante du système économique, politique et de sécurité soviétique. Avant de devenir indépendantes, elles n'avaient que peu de contrôle sur leur économie nationale, et elles ne possédaient pas d'institutions pouvant assumer des fonctions économiques fondamentales, ce qui avait pour effet que la structure de la production et du commerce servait les intérêts de l'ancienne Union soviétique. C'est pourquoi les réformes institutionnelles et structurelles de l'économie nationale ont été beaucoup plus retranchées dans les anciennes républiques soviétiques que dans les PECO, mais la

volonté et les possibilités de procéder à une telle transformation étaient différentes même au sein des anciennes républiques soviétiques. Le groupe des pays baltes est également loin d'être homogène: le passé de ces pays en matière de politique internationale (c'est-à-dire la domination exercée sur la région ou le fait de vivre sous le joug de plusieurs pays étrangers, etc.), les traditions industrielles, l'exposition à l'étranger, etc. les rendent forcément différents. Des différences beaucoup plus grandes existent – ou sont en train de surgir – entre les régions pauvres de la Russie septentrionale et, par exemple, Moscou ou le Caucase. Une autre caractéristique commune des PECO est que le processus de transformation a commencé dans des situations différentes: par exemple, la République tchèque et la Slovaquie avaient déjà engagé un processus de constitution d'un Etat et d'une nation parallèlement au processus de transformation économique.

L'expérience des économies en transition n'a pas seulement montré qu'il n'existe pas de voie unique vers l'économie de marché, ni un type unique d'économie de marché ayant fait ses preuves, mais qu'il n'y a pas de consensus sur les politiques les plus opportunes pour assurer la transition. Les PECO ont toutefois été considérés comme ayant mis en œuvre des ensembles de mesures de réforme avec plus de succès que les anciennes républiques soviétiques. Mais, là aussi, on observe des différences importantes: les pays méridionaux (la plus grande partie de l'ex-Yougoslavie, l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie) ont moins bien réussi que les quatre pays du groupe de Visegrad (Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie).

Bien que les indicateurs (BERD, 1990-1998) fassent apparaître des différences entre les économies de transition, certains problèmes de transition se sont posés dans tous ces pays: déclin de la production statistiquement enregistrée et du PNB; effondrement de la productivité (le déclin de la production n'a pas été accompagné d'un chômage déclaré) et des investissements; difficultés de garder un budget équilibré (bas niveau des revenus); inflation élevée, fortes réductions des dépenses publiques (sécurité sociale); économie parallèle importante; et pauvreté. D'une façon générale, il a été beaucoup plus compliqué et laborieux de procéder à des changements structurels et de privatiser que de stabiliser et de libéraliser l'économie.

Syndicats non préparés

En général, les syndicats n'étaient pas préparés à la privatisation ni à aucun des autres changements profonds de la période de transition, et ils n'ont par conséquent pas été en mesure de modifier les circonstances en faveur de leurs membres par la négociation collective. La plupart d'entre eux n'ont négocié avec l'Etat-employeur aucune disposition relative à la sécurité de l'emploi, aux indemnités de départ, à la formation, à la sauvegarde des avantages acquis, etc., dans l'éventualité d'un transfert de l'entreprise au secteur privé. Si les syndicats n'ont pas, dans une large mesure, été capables de tirer profit des occasions qu'ils auraient pu trouver dans le processus de la privatisation, c'est en partie à cause du manque d'unité interne au sein du mouvement syndical, où les syndicats «de remplacement» et les syndicats «traditionnels» luttaient pour la prédominance. D'une importance beaucoup plus grande est toutefois le fait que leur rôle traditionnel d'implication dans la politique de l'Etat a éloigné l'activité des syndicats de la négociation collective. Ils ont essayé d'exercer une influence sur la prise de décisions du gouvernement au lieu de négocier avec l'Etat-employeur. Certains syndicats ont créé des fonds d'investissement qui ont acheté des «titres» de privatisation, et ont essayé de cette façon – en leur qualité de nouveaux propriétaires – de garantir la sauvegarde des avantages acquis, tout particulièrement des avantages sociaux.

Dans certains PECO, les syndicats sont toutefois parvenus à négocier des conventions locales avec des entreprises privatisées qui comportaient notamment des dispositions sur la formation professionnelle et la sécurité de l'emploi. Bien que les dispositions négociées relatives à la sécurité de l'emploi ne soient apparemment pas toujours appliquées correctement, il semble que souvent elles ne prévoient aucune indemnisation ou possibilité de formation pour les périodes temporaires de chômage technique. Or, il est souvent plus pratique pour l'employeur de mettre temporairement des employés en chômage technique plutôt que de les licencier: quand les travailleurs sont licenciés, l'employeur doit leur verser des indemnités de départ, mais, quand ils sont mis en chômage technique, l'employeur ne doit rien payer du tout. Très souvent, les travailleurs qui se retrouvent temporairement au chômage technique n'ont droit à aucune indemnité de chômage ou autre forme d'avantages sociaux.

Avantages sociaux traditionnels encore acquis

Les syndicats sont tout de même arrivés à inclure certains avantages sociaux traditionnels dans les conventions collectives. Dans le cadre d'une étude que le BIT a faite sur cinq pays, nous avons pu constater que, dans la République tchèque et en Slovaquie, les soins aux enfants offerts sur le lieu de travail sont encore une disposition courante, et que en Hongrie, des dispositions sur le logement sont encore très courantes dans les conventions collectives (Aro et Repo, 1997). La plupart des entreprises offrent certains soins de santé, bien que ces services se soient en général amenuisés. Il convient de relever également que plus des deux tiers des entreprises ont indiqué que la convention prévoit une certaine formation professionnelle.

Le partage des responsabilités doit encore être négocié au niveau national

Dans les économies en transition, les relations professionnelles sont essentiellement négociées au niveau local, car le nombre et la couverture des conventions nationales diminuent progressivement. Ce genre de négociation présente l'avantage évident d'être plus proche des réalités du lieu de travail dont les conditions spécifiques doivent être prises en considération et où la convention devra être appliquée. Néanmoins, du point de vue de la solidarité et des intérêts plus généraux devant être défendus au niveau de l'économie nationale, en ce qui concerne la protection sociale et la législation, une certaine coordination à l'échelon national est vitale. Sans cela, les entreprises n'ont pas la possibilité d'assumer leur part de responsabilité dans les problèmes du pays.

D'après une étude de l'OCDE, les économies qui ont des systèmes de négociation plus centralisés ou coordonnés présentent nettement moins d'inégalités de revenus que les économies où des systèmes sont plus décentralisés. Un examen des changements intervenant dans les caractéristiques de la négociation collective et dans la performance économique porte à penser que les pays qui se sont orientés vers la décentralisation ou vers moins de coordination au cours de la dernière décennie ont connu un fléchissement de l'emploi plus marqué que les pays qui n'ont pas fait ce choix (OCDE, 1997). Une étude que le BIT a effectuée sur quatre petits pays de l'Europe occidentale semble montrer qu'un dialogue social bien

établi contribue au développement positif du marché du travail (BIT, 1999).

Une des principales faiblesses de la négociation locale est que les négociateurs connaissent souvent mal les conditions préalables qui doivent être remplies pour avoir une négociation locale fructueuse. Dans bien des cas, ils ne savent pas non plus quelles sont les clauses qui doivent nécessairement figurer dans une convention pour assurer son application. Par exemple, moins de la moitié des personnes qui ont participé à notre étude ont répondu à la question sur le chiffre d'affaires ou le budget annuel de l'unité de négociation. Entre 9 et 20 pour cent des réponses reçues ont indiqué qu'aucun travailleur n'était informé de la situation financière de l'unité de négociation. Cela signifie que les représentants syndicaux négocient les salaires de base et d'autres conditions sans avoir pu prendre connaissance préalablement de la situation économique ou du rendement financier de l'unité, ce qui est d'autant plus surprenant que la plupart des pays ont des dispositions législatives assez complètes sur le droit des travailleurs et des syndicats d'obtenir des informations des employeurs. En revanche, la plupart des employeurs semblent accepter des conventions collectives qui ne comportent pas de clause de paix (c'est-à-dire une clause dont l'objectif est d'éviter que des mesures telles que la grève soient prises contre la convention collective). Cela incline à penser qu'une véritable nouvelle conception de la négociation et des conventions collectives en tant qu'un ensemble d'obligations et d'avantages réciproques basés sur la confiance n'existe pas encore dans les économies en transition.

Conséquences sociales

La négociation collective a beaucoup de conséquences sociales, politiques et économiques. Comme nous l'avons déjà relevé, dans le contexte social, le résultat recherché de la négociation collective en tant qu'institution politique est un système qui sert à régler les conflits et qui apporte la stabilité à la société. Un tel système permet de veiller à ce que les conflits du travail soient maintenus dans certaines limites. Dans la plupart des cas, les éléments les plus militants sont réfrénés par le fait que la majorité des travailleurs voient une autre manière de régler les conflits.

Dans les économies en transition, la négociation collective n'assume toutefois pas cette fonction aussi bien qu'elle le pourrait. Des grèves et d'autres formes d'actions collectives

suscitent beaucoup de publicité mais, comme nous l'avons déjà vu, les mesures qui appellent à un arrêt du travail ont rarement l'effet recherché sur la production, et elles n'ont par conséquent pas les résultats voulus pour les travailleurs. Souvent, les grèves ne sont pas dirigées contre l'employeur mais contre la politique du gouvernement. Dans des régions qui souffrent de conditions économiques très graves, les travailleurs n'ont qu'un moyen de protester: faire grève. Dans beaucoup de pays en transition, un nombre croissant de grèves ont tendance à se transformer en manifestations politiques. Les actions des mineurs en Russie, en Ukraine et en Roumanie sont des exemples de conflits entre des communautés de mineurs et les centres du pouvoir et du financement plutôt que de conflits du travail dans le sens traditionnel du terme.

Un autre objectif déclaré de la négociation collective est d'améliorer les résultats économiques des unités de production et le bien-être de la société. La négociation collective fournit à la direction une méthode pour traiter équitablement avec les employés. Si l'accent est mis sur les domaines d'intérêt commun dans le processus de négociation collective, une telle approche peut contribuer sensiblement à une attitude positive des travailleurs parce que ces derniers seront conscients de l'intérêt commun.

Insécurité

La concurrence accrue entre les sociétés a entraîné un changement d'attitude envers la négociation collective dans les années quatre-vingt-dix. Pour garder leur emploi, les travailleurs ont dû apporter leur contribution et faire des sacrifices afin d'assurer la compétitivité de l'entreprise. Les droits de coopération et de cogestion ont été accrus et exercés dans la pratique dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, et on pensait qu'en contrepartie les travailleurs seraient plus productifs. En fait, la cogestion et la négociation ont été fusionnées dans beaucoup d'entreprises. Les représentants syndicaux de ces entreprises ne voient aucun problème juridique dans cette évolution. Selon les représentants syndicaux d'une grande société suédoise, les résultats des négociations de cogestion sont consignés en tant qu'accord dans le procès-verbal de la réunion. Etant donné que la cogestion est un concept plus vaste que la négociation collective, toutes les négociations sont désormais considérées comme faisant partie de la cogestion. La procédure de règlement des conflits est également la

même quand le résultat de la négociation est consigné dans le procès-verbal que lorsqu'il est l'objet d'un accord séparé.

Les employeurs tiennent le haut du pavé

Dans les économies en transition, l'engagement des travailleurs envers l'employeur semble avoir diminué au cours des dernières années. Il y a beaucoup de raisons au manque de confiance qui existe entre les travailleurs et les employeurs. Les directeurs des entreprises privatisées et les nouveaux entrepreneurs n'ont pas d'attaches avec l'Etat ou la communauté. La base juridique de la propriété est encore peu claire, tout particulièrement dans les anciennes républiques soviétiques. Les estimations de l'importance de l'économie «informelle» ou «non structurée» vont d'un tiers en Hongrie à quelque deux tiers ou plus en Russie ou en Ukraine. L'inspection du travail a été séparée des syndicats immédiatement après les changements politiques, mais aucune entité de remplacement publique organisée n'a été créée avant longtemps et avec un financement et des pouvoirs d'exécution minimaux. En cas de conflit, les employeurs peuvent agir comme bon leur semble, et ils le font fréquemment, car le risque de sanctions légales est très faible.

Pas de solutions globales, seulement l'insécurité

Les experts des économies de marché qui sont venus de bonne heure pour aider les syndicats à participer aux réformes dans les pays en transition n'ont souvent pas su déceler les caractéristiques spécifiques du système syndical de type soviétique. Nombre d'entre eux ont tout simplement dénoncé l'ancien système, mis l'accent sur les conflits d'intérêts entre les travailleurs et les employeurs et suggéré des solutions globales pour remplacer les anciennes structures. Mais il n'était pas possible de passer l'éponge sur plusieurs décennies d'histoire, et le démantèlement rapide de l'inspection du travail, des institutions de formation et d'autres services – sans les remplacer par autre chose – a engendré plutôt l'insécurité et l'amertume qu'un sentiment de liberté. Il est devenu clair que les caractéristiques spécifiques de plus en plus diverses de chaque situation nationale doivent être appréciées à leur juste valeur, tout comme les nuances de l'ancien système de relations professionnelles – qui lorsqu'il fonctionnait le mieux – n'était pas seulement considéré

comme une «courroie de transmission» mais, à bien des égards, comme une source de sécurité (BIT-CEET, 1995).

Propriété de l'Etat vendue au-dessous de sa valeur

Le manque de confiance des travailleurs en leurs employeurs a été accru par les nombreuses erreurs faites dans le processus de privatisation. La valeur réelle de la propriété de l'Etat était dans bien des cas beaucoup plus élevée que le prix de vente. Dans les pires cas, la propriété a été vendue à des spéculateurs qui en ont pompé toute la valeur au lieu d'y investir. Dans beaucoup de pays, les directeurs des entreprises d'Etat nommés sur une base politique se sont arrangés pour devenir de grands propriétaires.

Dans certaines économies en transition, notamment en Russie et en Ukraine, les arriérés de salaires sont devenus un cercle vicieux dans lequel les sociétés doivent les unes aux autres et au gouvernement, et le gouvernement (unités du secteur budgétaire) doit aux sociétés. Au bout du compte, ce sont les travailleurs qui souffrent le plus: soit ils ne reçoivent pas leur salaire du tout, soit ils ne sont payés qu'irrégulièrement.

Comme nous l'avons relevé plus haut, la négociation collective locale joue un rôle prédominant dans les économies en transition parce que les employeurs sont mal organisés et qu'il n'y a pas de contrepartie pour les syndicats aux niveaux sectoriel ou national.

Les inégalités de revenus sont grandes dans les économies en transition. D'une façon générale les travailleurs des nouvelles entreprises privées et des entreprises appartenant à des étrangers gagnent beaucoup plus que les travailleurs des entreprises privatisées détenues par des ressortissants nationaux ou des entreprises d'Etat. Dans nombre de pays, les travailleurs du secteur budgétaire sont ceux qui gagnent le moins.

Ancrages étrangers pour la négociation collective dans ce contexte

L'objectif de tous les PECO et de certaines anciennes républiques soviétiques est de «retourner à l'Europe» et de devenir une partie intégrante des grandes institutions régionales de l'Europe occidentale. Leurs premiers pas significatifs sur cette voie ont été des accords de libre-échange conclus avec l'Union européenne (UE), et leur objectif final est de devenir

membre à part entière de l'UE. Cinq pays sont au début de leur processus d'adhésion, qui devrait aboutir au début du prochain millénaire. Pour devenir membres à part entière, les pays candidats devront notamment adopter la législation sociale de l'UE et, d'une façon plus générale, le modèle social européen. Les systèmes de relations professionnelles forment une partie essentielle de ce modèle.

Conditions de politique des organisation internationales

Comme l'UE, d'autres organisations internationales ont également une influence importante sur les économies en transition. La Banque mondiale et le FMI, en particulier, imposent des conditions de politique quand ils accordent des prêts à ces pays. Comme Erik Berglöf le relève dans son document de travail, ces conditions de politique servent d'ancrage extérieur qui peut atténuer les contraintes politiques ex ante et ex post dans ces pays. Du point de vue ex ante, les réformes qui ne seraient pas acceptées soit par la population nationale soit par les groupes d'intérêts pouvant opposer leur veto dans le processus politique peuvent être rendues acceptables quand elles sont imposées par des organisations internationales. Il en est ainsi parce qu'elles sont «liées» à des moyens de financement ou, dans le cas de l'UE, également à des avantages découlant de l'entrée dans l'UE qui contribuent à amortir les conséquences sociales des réformes. De même, du point de vue ex post, des changements de réformes deviennent plus coûteux puisque le non-respect des conditions entraîne un arrêt du financement ou, dans le cas de l'UE, du processus d'intégration (Berglöf, 1997).

Les économies en transition espèrent que leur adhésion à l'UE leur apportera un certain nombre d'avantages économiques: de nouvelles possibilités commerciales résulteraient d'une intégration accrue, ce qui signifierait également une amélioration des conditions d'investissement, des niveaux de risques moins élevés et ce qui permettrait aux économies en transition d'obtenir plus directement des transferts sous la forme de fonds structurels, de fonds de cohésion et d'une politique agricole commune. Une telle intégration accrue ouvrirait également, un peu plus tard, les marchés du travail ouest-européens aux citoyens des pays concernés.

Adopter le modèle social européen: implications et risques

Bien entendu, la communauté financerait partiellement la restructuration du système social. L'histoire et le développement de la politique sociale des pays candidats ont été très différents de ceux de l'UE. Selon le rapport de la Commission sur les effets des politiques d'élargissement de l'Union pour les pays candidats de l'Europe centrale et occidentale, l'adoption par ces pays de la législation sociale de l'UE et, d'une façon plus générale, du modèle social européen sera conditionnée par le grand nombre de citoyens ayant un niveau de vie nettement inférieur à la moyenne de l'UE, par leurs graves problèmes sociaux, par le bas taux d'efficacité des administrations publiques, et par des systèmes de relations professionnelles encore sous-développés (Aintila et Langewiesche, 1998).

En revanche, beaucoup de pays de l'UE sont préoccupés par les risques qu'implique ce processus. En effet, il pourrait mettre en péril l'intégration de la politique sociale dans l'UE. L'élargissement comporte le risque que l'appui pour une politique sociale plus étendue devienne plus faible au sein de l'Union dans son ensemble, tout particulièrement si l'adaptation des nouveaux pays membres aux droits acquis devait être inadéquate. La poursuite des politiques de l'Union (égalité de chances pour les femmes, droit du travail, coordination des systèmes de sécurité sociale) pourrait être entravée, notamment dans les cas où les décisions devront être prises à l'unanimité.

Confrontés aux travailleurs tous les jours

L'adoption de la législation sociale de l'UE a exigé, et exigera encore, des efforts financiers et administratifs considérables des pays candidats. Le fardeau des représentants syndicaux sur les lieux de travail est beaucoup plus lourd que celui d'autres «réformistes», ne serait-ce que parce qu'ils sont confrontés aux travailleurs tous les jours. Ils doivent expliquer aux travailleurs pourquoi leur salaire leur permet d'obtenir de moins en moins de biens et de services, pourquoi les soins de santé et d'autres services se sont détériorés, etc. Ce sont également eux qui doivent faire accepter aux travailleurs les sacrifices nécessaires aux réformes. Enfin, ils sont responsables envers le simple travailleur de tout «compromis» qu'ils acceptent dans le processus de la négociation collective.

Ajustement structurel soutenu

Dès le début des changements politiques il y a dix ans, les syndicats ont été confrontés au dilemme de savoir s'il fallait ou non soutenir le processus d'ajustement structurel dans la transformation économique. Presque partout, les syndicats nouvellement créés ainsi que les syndicats traditionnels réformés ont déclaré qu'ils apporteraient leur appui, y compris pour les mesures les plus pénibles. Par la suite, beaucoup de syndicats ont dû faire valoir qu'il y avait inégalité entre leur pouvoir d'influer sur le contenu des politiques et leurs responsabilités dans la mise en œuvre de telles politiques – tout d'abord par la négociation collective. Les syndicats sont devenus les bêtes de somme des politiques de réformes sans qu'on leur accorde plus de pouvoir pour relever les défis.

Krastyo Petkov, alors président de la Confédération des syndicats indépendants de la Bulgarie (KNSB), a résumé la situation dans son avant-propos à notre étude comme suit: «... les institutions financières internationales utilisent les institutions nationales pour légitimer les accords et les modalités des réformes structurelles, des crédits, des investissements, des budgets de l'Etat, etc. Les autres acteurs nationaux, parmi lesquels se trouvent les syndicats, jouent un rôle secondaire ou un rôle complémentaire dans la politique qui est censée ouvrir la voie aux réformes et maintenir la paix sociale. Mais

la responsabilité des résultats et des conséquences de cette politique est transférée à ces acteurs nationaux.»

Si la négociation collective ne parvient pas à devenir vraiment crédible avec l'appui de syndicats représentatifs, indépendants et démocratiques, et d'organisations d'employeurs, l'évolution vers des économies de marché fonctionnant bien est en péril. La libéralisation s'est avérée inadéquate en tant que moteur du processus de réforme économique, et un échec total du point de vue du développement social.

Références

- Aintila H.; Langewiesche, R. 1998. *The social dimension in the European Union's eastward enlargement*, Bruxelles.
- Aro, P.; Repo, P. 1997. *Trade union experiences in collective bargaining in central Europe*, BIT, Genève.
- BERD. 1990-1998. Transition reports.
- Berglöf, Erik. 1997. *The EU as an outside anchor for transition regimes*, Site Working Paper n° 132, Stockholm School of Economics, octobre.
- BIT. 1999. *Europe's employment revival: four small European countries compared*, P. Auer, CEPR Comparative Review, document de colloque, suivi du Sommet mondial pour le développement social.
- BIT-CEET. 1995. *The Ukrainian Challenge; reforming labour market and social policy*, Budapest, pp. 201-203.
- OCDE. 1997. Perspectives de l'emploi, chapitre III: «Performance économique et structure de la négociation collective», Paris, vol. VII-XI, pp. 1-210.

Négociation collective: contexte historique et résultats de la transformation

Csaba Makó
Agnes Simonyi

Au cours des années quatre-vingt-dix, c'est la transformation des pays de l'Europe centrale et orientale qui va se trouver au centre du débat politique et qui restera la préoccupation essentielle en matière de recherche. Dans le domaine des relations professionnelles, on notera tout d'abord les tendances parallèles de convergence et de divergence (Slomp, 1992; Cimbalikova-Mansfeldova, 1998; Delteil, 1998; Martin et autres auteurs. Bien que ce groupe de pays ait connu, après la seconde guerre mondiale, une histoire politique et économique semblable, force a été de constater, de la part des décideurs politiques et des chercheurs, que jusqu'en 1989 ces pays avaient, en matière de négociation collective, des traditions et des institutions fort différentes. Le processus de démocratisation apparemment unificateur et le passage à l'économie de marché ont également conduit à l'adoption de solutions diverses dans les différents pays de l'Europe centrale et orientale. Dans le présent article, nous allons présenter les résultats de cette transformation sous ses deux aspects: d'une part, les résultats obtenus au moyen d'une négociation collective fondée sur le processus convergent de démocratisation, et, d'autre part, les éléments différents qui caractérisent les systèmes de relations professionnelles des pays de l'Europe centrale et orientale, compte tenu des traditions économiques, sociales et politiques divergentes ou des pratiques différentes (en matière d'économie, d'emploi, de privatisation) appliquées au processus de transformation.

Un regard sur le passé: l'érosion du modèle soviétique de négociation collective

Dès les années cinquante, le régime politique et économique de type soviétique a également imposé son modèle de relations professionnelles dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Comme cette économie dirigée était caractérisée par un monopole politique, économique et idéologique, son système de relations professionnelles a été non seulement monolithique et centralisé à l'extrême, mais aussi tributaire de cet Etat-parti autoritariste. Officiellement, les négociations débouchaient sur des conventions collectives, mais ce n'était pas là le résultat d'une action collective autonome prise sur l'initiative commune de partenaires sociaux indépendants. Les syndicats de branche étaient centralisés dans les structures monolithiques des confédérations nationales, sous la tutelle des partis au pouvoir. Les dirigeants syndicaux étaient nommés par les organes politiques centraux auxquels ils devaient rendre des comptes. L'adhésion syndicale obligatoire constituait l'un des instruments du contrôle politique, tant dans la société que dans les entreprises. Les

employeurs non plus n'étaient pas autonomes: ils représentaient le pouvoir politique dans l'organisation des activités économiques et dans la mise en application, sur le lieu de travail, des décisions économiques prises au niveau central. Les syndicats avaient pour fonction de transmettre et de soutenir les objectifs de la planification centralisée, non seulement dans le domaine de la production, mais aussi dans l'attribution des ressources et dans la redistribution des revenus. Les négociations et les conventions conclues aux niveaux de l'entreprise et de la branche obéissaient en fait aux orientations de la planification économique et aux directives politiques.

Les conflits professionnels se transforment en crises nationales

Cette absence d'acteurs et d'institutions autonomes pour gérer les relations professionnelles ainsi que l'existence de syndicats dépendants n'étant pas vraiment mobilisés pour jouer un rôle représentatif étaient jusqu'alors les principales caractéristiques du modèle uniforme des relations professionnelles dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Il

convient toutefois de faire observer que la faible représentation politique des salariés et la situation de dépendance des syndicats ne signifiaient pas automatiquement que les salariés se trouvaient dans une situation de totale subordination: l'industrialisation rapide, conjuguée à une pénurie chronique de main-d'œuvre, ont conféré à certains groupes de salariés des positions individuelles et collectives relativement fortes leur permettant d'exercer des pressions sur la direction des entreprises et parfois même sur les responsables du parti. L'absentéisme chronique, les problèmes de discipline et la production restreinte étaient considérés comme les symptômes d'intérêts divergents et témoignaient d'une certaine autonomie de la part de certains groupes de la population active. Ces indicateurs négatifs dispersés, qui sapaient la production économique, sont souvent restés invisibles mais, déjà dans les années cinquante, certains conflits (comme à Berlin en 1954, à Potsdam et à Budapest en 1956) se sont mués – de pair avec d'autres conflits sociaux et politiques – en une crise nationale qui a affecté l'ensemble du système politique et économique.

La participation directe des travailleurs et l'élargissement du champ d'action

Les premières vagues de divergence que l'on peut détecter dans les systèmes de relations professionnelles des pays de l'Europe centrale et orientale remontent aux deux types de réactions politiques suscitées par la succession de crises sociales, économiques et politiques qui ont eu lieu à la fin des années cinquante. Dans certains pays, le caractère centralisé de la négociation collective a été renforcé (comme dans l'ex-République démocratique allemande ou l'ex-Tchécoslovaquie, depuis 1968), alors que dans d'autres la décentralisation de la prise de décision politique et économique a permis aux syndicats et aux dirigeants d'entreprise d'être plus indépendants en matière de négociation collective (comme en Pologne, en Hongrie ou en Bulgarie, au cours des années soixante-dix). On peut considérer que les premiers signes d'articulation des différents niveaux de négociation collective correspondent à cette période. Les négociations au niveau de l'entreprise et de la branche ont commencé à avoir de plus en plus d'incidences sur l'attribution des ressources et sur le processus de redistribution à mesure que les acteurs obtenaient davantage de droits dans le domaine de la prise de décisions et qu'ils devenaient de plus en plus autonomes. Les dirigeants d'entreprise ont alors été en charge des

investissements, du développement technologique, de l'organisation, de l'octroi d'incitations et de l'exploitation de la main-d'œuvre. Parallèlement, les syndicats d'entreprise polonais, hongrois et bulgares ont été considérés comme des interlocuteurs officiels dans les décisions prises au niveau de l'entreprise. En cas de conflits, ils pouvaient même faire valoir le droit de veto qui leur avait été conféré dans les années soixante-dix. Dans ce groupe de pays, on a introduit et étendu la participation directe des salariés dans des domaines comme la distribution des salaires en groupes réduits, l'aménagement du temps de travail et l'attribution des charges de travail, etc.

La continuité des institutions de base

Les réformes qui se sont opérées dans certains pays comme la Pologne et la Hongrie ont encore accru l'autonomie des organisations professionnelles en élargissant le domaine d'action des partenaires sociaux en matière de stratégies économiques et de gestion du personnel. Cette nouvelle responsabilité économique a contribué à enrichir leurs systèmes de relations professionnelles. En Hongrie et en Pologne, les salariés participent directement aux différents organes nouvellement créés au sein des entreprises (respectivement les comités d'entreprise et les conseils de supervision) ainsi qu'aux décisions stratégiques relatives notamment à l'élection des directeurs d'entreprise, aux investissements massifs, aux réductions importantes d'effectifs, etc. Diverses formes d'innovations ont même été apportées dans l'organisation de la production, comme la création de brigades autonomes en Bulgarie, dans les années quatre-vingt, et d'associations économiques pour le travail en Hongrie, pendant cette même période. Ces institutions de négociation collective et de participation des travailleurs – semblables au système d'autogestion de l'ex-Yougoslavie – sont nées après des décennies de changements graduels et il semblerait qu'elles aient servi de tremplin aux autres évolutions sociales qui ont débouché sur un système de relations professionnelles plus autonome, à la fin des années quatre-vingt. Malgré ces changements notables qui sont intervenus jusqu'à la fin des années quatre-vingt dans certains pays de l'Europe centrale et orientale, l'épine dorsale du système politique et économique est restée intacte. Le système du parti unique (ou Etat-parti) n'a pas été, et n'aurait pu être, remis en question pour des raisons tant idéologiques

qu'internationales ou politiques. Ainsi, la structure nationalisée de ces économies a dominé, n'autorisant de fait qu'une autonomie limitée des systèmes de relations professionnelles. Malgré l'érosion des régimes de l'Europe centrale et orientale, la prédominance de son socle institutionnel a empêché toute transformation radicale du système des relations professionnelles, et a fixé notamment des limites à l'autonomie des partenaires sociaux de même qu'à celle des institutions et mécanismes de négociation collective.

Convergence et divergence institutionnelles des systèmes de négociation collective au cours du processus de transition

Depuis 1989, le système politique pluraliste et démocratique ainsi que l'économie de marché basée sur la propriété privée ont amorcé l'instauration d'un système autonome de relations professionnelles. Cette tendance générale qui s'est dessinée dans les pays de l'Europe centrale et orientale s'est inspirée des normes universelles établies dans les conventions et recommandations de l'OIT et, en érigeant les mécanismes de négociation collective, ces pays se sont également efforcés de les mettre en conformité avec la structure sociale de l'Union européenne. Les investisseurs étrangers et les sociétés multinationales ont également apporté des ressources extérieures qui leur permettent de s'adapter aux nouveaux mécanismes de négociation.

Grande diversité dans les modes de fonctionnement et dans le champ d'application

Dans tous les pays de la région, les lois fondamentales garantissent aux travailleurs le droit à la liberté d'association, et ce dans des syndicats indépendants, et aux syndicats le droit à l'action collective, notamment le droit de grève, ainsi que le droit à la négociation collective. Par ailleurs, ces droits impliquent, pour l'employeur, l'obligation de négocier à différents niveaux avec les syndicats. Les nouveaux systèmes de relations professionnelles mis en place dans les pays de l'Europe centrale et orientale ont entraîné la pluralisation des syndicats ouvriers et des organisations d'employeurs. Parallèlement, le taux de syndicalisation a chuté (de 20 à 50 pour cent), même s'il reste encore élevé par rapport aux pays de l'Europe occidentale. Les différents secteurs de

l'économie témoignent toutefois d'une grande diversité, selon la branche d'activité, le mode de propriété et la taille de l'entreprise, pour ce qui est du fonctionnement de la négociation collective de même que du champ d'application des conventions collectives. Ce champ d'application est plus large dans les branches où seuls quelques employeurs de grandes entreprises, pour la plupart, dominent les secteurs et où les syndicats ont maintenu ou retrouvé leurs positions après la transformation et la privatisation (comme dans l'énergie, l'industrie chimique, la sidérurgie ou l'administration publique).

La législation ne prévoit aucune disposition claire commandant le respect des conventions

La législation, qui vise à promouvoir la négociation collective, est plus précise dans la description du contenu de la négociation et dans la représentativité des acteurs que dans la formulation des moyens visant à stimuler les partenaires, ne serait-ce que pour s'assurer que tous les employeurs signent et respectent les conventions collectives. Les sanctions censées pénaliser les employeurs qui ne respectent pas la législation du travail ou les conventions collectives sont soit minimales, soit inexistantes, surtout dans le nouveau secteur privé (Casale, 1997; Mouranche, 1998). La sécurité de l'emploi, le salaire minimum ou la sécurité et la santé au travail sont des domaines où les normes convenues ne sont pas toujours ni complètement respectées.

Les conventions collectives possèdent deux dimensions, une «de fond» et une autre «de procédure», qui présentent toutes deux une grande diversité: dans la première, les objectifs premiers de la négociation concernent les salaires et les conditions d'emploi; dans la deuxième, ils s'attachent à réglementer les relations entre les partenaires sociaux, à prévenir et à régler les conflits du travail. Forts de cette approche bidimensionnelle, quelques auteurs ont essayé d'analyser la situation et le rôle de la négociation collective dans les pays de l'Europe centrale et orientale (Aro-Repo, 1997; Casale, 1997).

Le champ d'application des conventions collectives peut s'étendre à tout le secteur

Pour ce qui est des dispositions légales qui régissent la négociation collective et les conventions collectives, il est tout à fait possible de

déterminer les différences et les similitudes qui existent entre les pays de l'Europe centrale et orientale. Ainsi, en Hongrie et en Pologne, à la demande conjointe des partenaires sociaux, signataires de la convention, le ministre du Travail (ou son équivalent) peut étendre la validité de la convention collective à l'ensemble du secteur ou du sous-secteur «sous réserve que les parties contractantes soient jugées représentatives dans ce secteur ou ce sous-secteur» (Casale, 1997: 18). En République tchèque, le fait que l'Accord économique et social contracté au niveau national ait été étendu aux employeurs qui ne participent pas aux négociations a considérablement affaibli cet accord, du fait de la résistance manifestée par ces mêmes employeurs.

Quant au contenu des conventions collectives, les dispositions légales sont très générales dans un groupe de pays (Bulgarie, République tchèque et Hongrie) et plus détaillées dans un autre groupe de pays (Pologne, Russie et Ukraine). En Pologne et en Russie, ces dispositions regroupent cinq ou neuf domaines qu'elles recommandent aux partenaires sociaux de respecter, soit de manière «négative» (Pologne), soit de manière «positive» (Russie), au cours du processus de négociation collective dans l'entreprise.

Les institutions nationales de négociation collective ont également pris la forme de conseils tripartites réunissant les partenaires sociaux et les gouvernements, forums où ils peuvent discuter et coordonner leurs points de vue au sujet des questions économiques et sociales et faire des propositions conjointes, dans les nouveaux parlements démocratiques, sur les salaires, l'inflation ou sur toutes sortes de services sociaux (depuis les caisses de retraite ou d'assurance maladie jusqu'à la formation professionnelle, en passant par les prestations familiales et les régimes d'imposition). A ce stade, les partenaires sociaux, c'est-à-dire les syndicats et les employeurs, sont considérés comme étant les parties représentatives. Le principe de la représentativité et sa détermination ont fait l'objet de nombreuses discussions de la part des acteurs sociaux qui n'ont jusqu'à présent trouvé aucune solution viable à ce problème. Ainsi, en Hongrie, la représentativité syndicale se mesure aux résultats des élections aux comités d'entreprise. En Pologne, la représentativité syndicale est fonction du niveau de la négociation collective: sont considérés comme étant représentatifs les syndicats qui, au niveau national, rassemblent au moins 10 pour cent de la main-d'œuvre ou 500 000 membres et

ceux qui, au niveau de l'entreprise, réunissent 50 pour cent de la main-d'œuvre. La Bulgarie établit, à l'instar de la Pologne, une distinction à deux niveaux, mais le choix des critères permettant de déterminer la représentativité eu égard au nombre changeant des organisations de base et de leur nombre d'adhérents fait l'objet de débats houleux.

De la fixation du salaire minimum aux accords verbaux

L'influence des systèmes de négociation collective nationale, c'est-à-dire des organes tripartites, se fait sentir dans les sujets soumis aux décisions communes et dans les points proposés pour les consultations, qui sont différents selon les pays. Ainsi, en Hongrie, l'organe tripartite national ne se contente pas de négocier les questions économiques et sociales d'ordre général, mais il représente aussi l'instance où l'on fixe le salaire minimum national. Dans d'autres pays, comme en République tchèque, le résultat des négociations tripartites nationales revêt davantage la forme d'accords verbaux, et la fonction de cet organe est purement consultative.

Deux conséquences des accords centralisés

D'aucuns prétendent que les négociations tripartites centralisées ne sont pas propices à l'adoption de mesures et à la conclusion d'accords au niveau des branches. Ces accords centralisés intègrent automatiquement les diverses branches d'activité tout en laissant une certaine marge de manœuvre à l'entreprise. Ce dispositif a deux conséquences pour le système des relations professionnelles: 1) le gouvernement reste l'acteur principal de la négociation au niveau national; 2) les accords d'entreprise (contractés soit au moyen de la négociation «classique» entre les syndicats et les employeurs, soit selon les modèles participatifs des comités d'entreprise) revêtent un rôle de plus en plus important compte tenu du caractère hétérogène et fragmenté des systèmes de relations professionnelles.

Clivage entre la structure de la négociation et la stratégie de développement des ressources humaines

A cet égard, plutôt que de blâmer la frilosité du nouveau secteur privé et de ses employeurs qui hésitent à participer à la négociation collec-

tive à un niveau élevé, il faudrait y voir le signe que la structure actuelle de la négociation est souvent mal adaptée à la stratégie des entreprises dans le domaine de l'économie et des ressources humaines. Dans la plupart des cas, la négociation informelle menée au niveau individuel ou même collectif peut offrir davantage de perspectives pour d'importants groupes de salariés, et s'avérer être non seulement plus flexible mais aussi plus stable pour leurs entreprises.

Outre les différences enregistrées dans les modes de négociation collective et de conventions collectives, on n'en observe pas moins certaines similitudes. En effet, eu égard au sujet crucial de l'identification des partenaires sociaux, les pays qui privilégient les méthodes quantitatives pour évaluer la représentativité des partenaires ont déterminé des critères plutôt semblables. Une autre similitude – la durée relativement courte (un, voire deux ans) des conventions collectives – s'explique par la mutation rapide de l'environnement économique et social des pays de l'Europe centrale et orientale.

Acteurs et dynamique

Le phénomène de divergence et de convergence mentionné ci-dessus se comprend mieux si l'on analyse les relations professionnelles des acteurs, leurs antécédents, leurs perspectives d'avenir et la dynamique de leur relation. La relation qu'entretiennent les partenaires de la négociation collective témoigne de l'existence de problèmes assez semblables dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Il s'agit notamment des problèmes suivants:

Du côté des syndicats:

- la question de la représentativité, pour les mouvements syndicaux pluralistes (comme en Pologne, en Hongrie, etc.) n'a pas encore été appréhendée de manière satisfaisante ou le principe n'a pas encore été accepté;
- certains syndicats connaissaient de sérieux problèmes de légitimité au début des années quatre-vingt-dix;
- il existe certaines lacunes au niveau de la branche, dues à la structure organique hétérogène des économies ou aux diverses relations de propriété en vigueur au sein de la même branche, qui sapent la volonté des syndicats de mettre au point des stratégies de branche;

- les syndicats étaient et sont encore divisés en fonction de leurs antécédents. Certains poursuivent leurs anciennes stratégies vu que leurs interlocuteurs sont issus du système traditionnel de l'Etat-parti. D'autres appliquent leur modèle de négociation basé sur la confrontation et issu des mouvements de protestation qui se sont élevés dans les années quatre-vingt (Mouranche, 1998: 1954).

Du côté des employeurs:

- les dimensions hétérogènes, les modes de propriété et les stratégies de marché ne créent pas d'intérêts communs chez les employeurs pour les questions de travail et d'emploi;
- pendant le processus de privatisation, leur rapport avec les décideurs politiques et le gouvernement est une question essentielle pour certains groupes d'entrepreneurs vu que les groupes d'intérêts ne sont pas homogènes dans les différents niveaux sectoriels (au contraire, les employeurs d'une même branche appartiennent à des groupes d'intérêts très divers, ce qui n'incite pas ces employeurs à participer aux organisations paritaires);
- certains groupes d'employeurs se montrent méfiants vis-à-vis de la législation sociale et du travail et des autres mesures adoptées par les organismes publics pour contrôler l'application des normes convenues. Parallèlement, d'autres groupes d'entrepreneurs entretiennent des relations très étroites avec les décideurs politiques compte tenu du rôle très particulier que joue l'Etat dans le processus de privatisation et dans le secteur bancaire, pendant cette transformation.

Les différents problèmes qui se posent dans le domaine des relations professionnelles et de la négociation collective sont difficilement comparables à ceux que connaissent les économies de marché déjà bien rodées, étant donné que les dynamiques respectives sont plutôt différentes. Dans le premier groupe de pays, il n'est pas encore question de faire fonctionner les affaires de manière «courante», mais seulement de les mettre sur pied: la création des interlocuteurs est l'un des objectifs de la législation sociale et économique. Il n'est pas encore possible d'identifier sans ambiguïté les interlocuteurs des syndicats compte tenu du très grand nombre de problèmes et de leur complexité qui va bien au-delà de la responsabilité des employeurs.

Même pendant la phase intensive de codification du début des années quatre-vingt-dix, alors que le dialogue social portait sur les conséquences sociales et économiques de l'instauration des nouvelles économies de marché, le principal interlocuteur des syndicats était et est resté le gouvernement. On en veut pour preuve la création et le fonctionnement des organes tripartites nationaux qui constituent les organes de négociation collective dans les pays de l'Europe centrale et orientale. La volonté politique avouée était d'intégrer les syndicats dans le processus de transformation et de les neutraliser pour les questions prêtant à controverse, comme l'austérité économique, les licenciements massifs, etc., dans l'intérêt de la paix sociale (Héthy, 1994, 1995). Il convient également de mentionner que les accords entre les employeurs et le gouvernement au sujet des impôts sur les revenus des entreprises, des charges sociales, des cotisations d'assurance maladie et autres taxes ont aussi fait l'objet de négociations, suivies d'accords, au sein de ces comités tripartites. Entre-temps, on a proposé aux syndicats et aux employeurs que ce même forum tripartite fonctionne comme une institution «classique» de négociation collective pour toutes les questions propres aux entreprises, comme les accords sur les salaires ou sur l'aménagement du temps de travail conclus entre ces deux partenaires.

Parallèlement, on note une énorme différence entre la structure nationale et la structure locale qui ne comporte pas de négociation au niveau de la branche. On a pu constater que dans les pays de l'Europe centrale et orientale, à l'instar de la mouvance internationale, la négociation collective au niveau de l'entreprise a gagné en importance. A priori, cette tendance semble être le résultat de processus semblables plutôt que de la transformation des relations professionnelles. Dans les pays capitalistes avancés de l'Union européenne, cette même tendance est attribuée aux effets de la mondialisation qui nécessite une plus grande flexibilité et de meilleures performances de la part des entreprises ou des réseaux d'entreprises. Les réactions du monde des affaires, dont l'articulation des différents niveaux de négociation collective, sont imputables, entre autres, aux caractéristiques du système politique, à la position de la main-d'œuvre sur le marché du travail, au degré d'organisation et au champ d'application des organes institutionnels qui représentent les intérêts de l'Etat, à leur légitimité propre, etc. Le nouveau système de relations professionnelles et le monde des affaires

des pays de l'Europe centrale et orientale sont même plus sensibles à ces mêmes facteurs. La perte générale d'influence de la négociation collective au niveau national et de la branche correspond aux phénomènes enregistrés dans les pays de l'Europe centrale et orientale qui traduisent une absence relative de négociations et d'accords de branche et un rôle parfois contesté, parfois affaibli, de la négociation nationale. Cette situation qui prévaut dans les pays de l'Europe centrale et orientale à la fin des années quatre-vingt-dix peut s'expliquer par les facteurs connexes suivants:

- la faible capacité d'organisation des syndicats due à la rivalité qui oppose leurs confédérations du fait qu'elles sont dépourvues d'une politique cohérente en matière d'organisation;
- la trop grande importance que les syndicats et les organisations d'employeurs attachent à la légitimité externe (nationale / politique) au détriment d'une légitimité interne qu'ils ne cherchent pas à instaurer auprès de leurs membres;
- les difficultés à identifier les partenaires de la négociation collective, surtout pour les employeurs, aux niveaux national et de la branche;
- la méfiance ou la «jalousie» manifestée par les nouvelles forces politiques des démocraties émergentes de la région (à l'exception de la Pologne) qui cherchent à contrôler tous les segments de la sphère politique (démarche qui peut s'expliquer par le désir d'une neutralisation totale des acteurs sociaux et qui peut être considérée comme l'un des héritages les plus forts du «monisme» qui caractérise les régimes politiques de type socialiste);
- l'hétérogénéité des structures économiques pour ce qui est de la formulation de stratégies diversifiées relatives au marché et aux ressources humaines: prédominance des employeurs de petites et micro-entreprises au sein desquelles les rapports directs favorisent la négociation informelle au détriment de la négociation collective institutionnalisée; existence d'entreprises multinationales qui effectuent des investissements directs, témoignant une attitude hostile aux syndicats, et qui, en même temps, associent la flexibilité à une organisation du travail qui repose sur des contrats individualisés;
- la structure «dualiste» des relations professionnelles au niveau de l'entreprise, comme

en Hongrie et en Croatie, peut aussi remettre en cause, à court terme, la fonction de la liberté syndicale et de la négociation collective des syndicats dans une telle structure. (En Hongrie, les comités d'entreprise font souvent office de syndicats, surtout dans les entreprises à participation étrangère.)

Les relations sociales – à la fois le ciment et l'aboutissement de la négociation collective

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, quelques études ont déjà été entreprises pour étudier l'influence de la négociation collective et des conventions collectives sur le lieu de travail. Les relations sociales entre les partenaires ont des modes de fonctionnement sensiblement différents selon les pays de l'Europe centrale et orientale. Voir le tableau 1.

Dans cette étude, la Hongrie représente le cas extrême où les relations entre syndicats et direction au niveau de l'entreprise sont caractérisées par la «compréhension mutuelle et la coopération». La Pologne se trouve à l'autre pôle, là où «opposition et conflits» – surtout dans le cas de Solidarnosc – dominent les relations entre les partenaires au niveau de l'entreprise. Les Républiques tchèque et slovaque se situent entre la Hongrie et la Pologne sur l'échelle de la coopération et des conflits entre direction et syndicats.

De bonnes relations avec peu de confrontation directe

Une autre enquête récente sur les relations entre direction et syndicats témoigne de tendances très semblables. Les relations entre syndicats et employeurs sont bonnes pour la plu-

part dans tous les pays. C'est la coopération et le partenariat qui dominent dans l'échantillon bulgare. En Hongrie, les cas de «partenariat et opposition» sont presque aussi nombreux que ceux de «coopération et partenariat». Dans les autres pays (République tchèque, Pologne et Slovaquie), selon l'opinion majoritaire des travailleurs, les relations entre les syndicats et les employeurs sont cataloguées comme étant à la fois «de partenariat et d'opposition». Il est vrai que seule une petite minorité de personnes interrogées (de 2,8 à 6,3 pour cent) ont utilisé l'expression «confrontation directe» pour caractériser les relations sociales entre employeurs et syndicats. Il est bon de faire observer que, chez les travailleurs polonais, slovaques et tchèques, le nombre de personnes interrogées qui ont répondu par «confrontation directe» est deux fois supérieure à celui de la Hongrie et de la Bulgarie (Aro-Repo, 1998:41).

L'érosion graduelle des anciens systèmes de relations professionnelles en vigueur dans les années soixante-dix et quatre-vingt et les nouvelles «traditions» figurent au tableau 2 qui compare les systèmes de communication entre les partenaires sociaux dans quatre pays de l'Europe centrale et orientale.

En faveur des relations d'emploi individualisées

La proportion extrêmement élevée de ceux qui utilisent les syndicats comme moyen de communication en Pologne témoigne de l'expérience acquise au cours du récent mouvement syndical polonais. En Hongrie, en revanche, l'importance de l'aspect «informel» dans les relations sociales entre les entreprises et les travailleurs, et la structure pluraliste des filières de communication traduisent d'autres types

Tableau 1. Caractéristiques des relations entre les syndicats et la direction. Selon une enquête réalisée dans l'industrie mécanique (en pourcentage)

Pays (nombre d'entreprises)	Compré- hension mutuelle	Surtout coopéra- tion mais parfois opposition	Surtout opposition mais parfois coopération	Opposition et conflits	Evaluation difficile
République tchèque (n = 35)	13,0	53,0	28,0	3,0	3,0
Slovaquie (n = 35)	4,0	73,0	19,0	4,0	0,0
Hongrie (n = 379)	50,0	44,0	3,0	0,0	3,0
Pologne (n = 379)					
Solidarnosc (n = 98)	14,3	38,1	19,0	28,6	0,0
OPZZ (n = 21)	16,7	50,0	22,2	11,1	0,0

Source: Ishikawa (1998), p. 16; Kasahara (1998), p. 59.

Tableau 2. Filières de communication pyramidales sur les questions salariales.
Selon une enquête réalisée dans l'industrie mécanique (en pourcentage)

Filières de communication	Pologne	République tchèque	Slovaquie	Hongrie
Syndicats	77,6	46,7	47,8	28,6
Comités d'entreprise*	0,0	0,0	0,0	28,6
Contremaîtres ou chefs d'atelier	23,3	30,0	30,4	5,7
Responsables non officiels	0,0	0,0	0,0	14,3
Transmis directement ou individuellement par les travailleurs	0,0	20,0	13,0	11,4
Autres	0,0	3,3	8,7	11,4

* Dans les pays du «Groupe de Visegrad», seule la Hongrie a adopté l'institution du comité d'entreprise pour la participation des travailleurs au système des relations professionnelles.

Source: Yamamura-Ishikawa-Makó-Ellingstad (1996).

d'expérience. Ces facteurs, conjugués au caractère «coopératif» des relations syndicat-patronat, sont jugés propices au développement de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines qui privilégient les relations d'emploi individualisées plutôt que les relations collectives dans les entreprises hongroises, contrairement aux autres entreprises post-socialistes des pays de l'Europe centrale et orientale.

Divergence d'intérêts parmi les groupes de travailleurs

Les conditions économiques et sociales en vigueur dans certains pays de l'Europe centrale et orientale se prêtent mal à des actions collectives syndicales qui permettraient aux syndicats de renforcer leurs positions dans la négociation collective. Les licenciements massifs créent une divergence d'intérêts entre les groupes de travailleurs. Les groupes de travailleurs jouissant de postes relativement stables ont tout intérêt à défendre et à améliorer les positions de leurs entreprises sur le marché. Ceux qui se trouvent dans une situation moins privilégiée ou qui sont en situation précaire sur le marché du travail craignent de perdre leur emploi. Le phénomène de «double loyauté» (Makó-Simonyi, 1997) peut s'expliquer non seulement par la persistance des traditions culturelles de dépendance et d'«inertie» (Mouranche 1998), mais aussi par le fait que les travailleurs sont considérablement impliqués dans le processus de transformation et/ou de privatisation de leurs entreprises en ce sens qu'ils tiennent à ce qu'elles survivent. Par ailleurs, certains groupes d'employeurs, surtout dans les nouvelles entreprises privatisées, font également obstacle à la présence des syndicats de manière à empêcher l'organisation d'actions collectives.

Assurer avant tout la légitimité interne

Plusieurs mesures pratiques permettraient d'accroître l'efficacité sociale de la négociation collective dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Afin de contrôler et de favoriser la transparence des négociations, il conviendrait de définir les critères d'enregistrement des conventions collectives. Une fois celles-ci enregistrées, on peut contrôler leur mise en application et imposer des sanctions en cas de non-respect. Les organisations représentatives, tant syndicales que patronales, pourraient alors se consacrer davantage aux activités visant à assurer leur légitimité interne auprès de leurs membres: une meilleure coopération entre les fédérations syndicales marquées au sceau du pluralisme syndical pourrait améliorer la structure organique générale; et une plus grande transparence dans les décisions économiques prises au niveau national (sur des questions relatives à la privatisation, aux impôts, aux crédits, aux investissements publics, etc.) permettrait également de lutter contre la méfiance qu'affichent certains groupes privés vis-à-vis de la législation sociale et du travail, et pourrait initier une démarche commune de la part des groupes d'employeurs. Si l'on veut renforcer les normes du travail et trouver des moyens d'étendre les effets de la négociation collective à tous les employeurs, il importe d'associer pleinement le gouvernement à cette tâche. Les syndicats, quant à eux, pourraient améliorer le dialogue avec les employeurs pour promouvoir les accords de branche.

Les réponses doivent satisfaire à deux objectifs

Comme nous l'avons vu, certains problèmes liés à la négociation collective – situation des partenaires sociaux et relations entre eux, sanctions imposées en cas de non-respect des conventions, obligations qu'elles entraînent et champ d'application – sont dus au passage d'un système de relations professionnelles monolithique et dépendant à un système pluraliste et autonome. D'autres problèmes – comme la chute du taux de syndicalisation, la légitimité des organisations représentatives au sein de leurs membres, l'importance croissante de la négociation au niveau de l'entreprise, la remise en question des tendances corporatistes, etc. – sont imputables à la mondialisation des économies de marché modernes. Tous ces problèmes exigent de la part des gouvernements, des législateurs, des employeurs et des syndicats qu'ils trouvent des réponses satisfaisant à un double objectif : ériger les systèmes de relations professionnelles selon le modèle des pays les plus développés de l'Union européenne, tout en veillant à ce qu'ils correspondent aux spécificités de leurs contextes nationaux, sociaux, économiques et politiques.

Chaque contexte peut être différent, compte tenu des nouveaux rapports de propriété qui se sont instaurés suite à la transformation du secteur public selon différents critères de privatisation, compte tenu également de la part prise par les petites entreprises dans le secteur privé, du poids des investissements étrangers directs, ou tout simplement des situations sur le marché du travail. Les mécanismes de relations professionnelles ainsi que les institutions et les procédures de négociation collective, se différencient aussi selon que l'on a affaire à un syndicalisme unifié ou à un pluralisme syndical. Les acteurs politiques aussi ont une manière pratique et idéologique différente d'envisager leurs rapports avec les mécanismes de relations professionnelles en général et avec les syndicats en particulier.

Attention: signaux de danger

La transformation radicale de ces dernières années n'a pas encore permis aux chercheurs d'évaluer complètement ni les effets durables des anciens systèmes de relations professionnelles ni l'adaptation, à ces anciens systèmes, des procédures et des institutions de négociation collective en vigueur dans les pays capitalistes développés. Dans les années à venir, une recherche comparative plus intensive et plus systématique devrait montrer comment

l'imitation et les «transferts institutionnels» conjugués à des «solutions originales» et aux traditions locales des systèmes de relations professionnelles s'intègrent dans les systèmes politiques et économiques des pays de l'Europe centrale et orientale. Il est toutefois à craindre que toute copie mécanique ou toute adaptation formelle des modèles de négociation collective ne servent, une fois encore, à éclipser les mécanismes réels et n'empêchent d'instaurer la transparence dans les relations professionnelles. De fait, si les acteurs sociaux contrôlent mal ou insuffisamment les questions sociales et de l'emploi, le développement des organes économiques des pays en question risque de s'en trouver à nouveau bloqué.

Références

- Aro, P.; Repo, P. 1997. *Trade Union Experiences in Collective Bargaining in Central Europe* (Genève, BIT).
- Casale, Ph. 1997. *Collective Bargaining and the Law in Central and Eastern Europe: Some Comparative Issues*, Budapest, Equipe de l'OIT pour l'Europe centrale, Document de travail, n° 20.
- Cimbalikova, M.; Mansfeldova, Z. 1998. «Les relations professionnelles dans la République tchèque, slovaque et l'ancienne Tchécoslovaquie», *La Revue de l'IRES*, Paris, pp. 105-138.
- Delteil, V. 1998. «Mutation systématique de l'entreprise et du salariat: le cas de la Hongrie et de la Bulgarie», *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 29, n° 2, juin, pp. 109-142.
- Héthy, L. 1994. «Tripartism in Eastern Europe», dans l'ouvrage publié sous la direction de Hyman et Ferner: *New Frontiers in European Industrial Relations*, (Blackwell, New York).
- Héthy, L. 1995. «Analyse d'une expérience tripartite: la tentative d'accord économique et social en Hongrie», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT) vol. 134, n° 3.
- Ishikawa, A. 1998. «Organisation and Activity of Trade Union in Central and Eastern Europe» (Sapporo, Université d'Hokkaido, Centre d'études slaves), *Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World*, mars, n° 64.
- Kasahara, K. 1998. «Introduction of Market Economy and Industrial Relations in Poland» (Sapporo, Université d'Hokkaido, Centre d'études slaves), *Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World*, mars, n° 64.
- Makó, Cs.; Simonyi, A. 1997. «Inheritance, imitation and genuine solutions» (Institution Building in Hungarian Labour Relations), *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n° 2, pp. 221-243.
- Martin, R.; Ishikawa, A.; Makó, Cs.; Consoli, F. (responsables de publication) 1998. *Workers, Firms and Unions (Industrial Relations in Transition)*, Peter Lang, Francfort-sur-le-Main.
- Mouranche, S. 1998. «L'émergence problématique des relations professionnelles», dans l'ouvrage publié sous la direction de Frybes, M.: *Une nouvelle Europe centrale* (Paris, Editions la Découverte), pp. 152-169.
- Slopp, H. 1992. *Labour Relations in Europe. A History of Issues and Developments*, Westport CT, Greenwood.
- Yamamura, M.; Ishikawa, A.; Makó, Cs.; Ellingstad, M. 1996. *Business organisation in the transformation process in the post-socialist countries*, rapport d'enquête préliminaire, n° 18, Université de Hokkaido – Centre d'études slaves, Sapporo.

Annexe

Liste des instruments de l'OIT concernant le droit d'organisation et de négociation collective

Conventions

- Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87)
- Convention sur la protection du salaire, 1949 (n° 95)
- Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98)
- Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 (n° 100)
- Convention sur la fixation des salaires minima, 1970 (n° 131)
- Convention concernant les représentants des travailleurs, 1971 (n° 135)
- Convention sur le congé-éducation payé, 1974 (n° 140)
- Convention sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975 (n° 141)
- Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° 151)
- Convention sur la négociation collective, 1981 (n° 154)

Recommandations

- Recommandation sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960 (n° 113)
- Recommandation sur les communications dans l'entreprise, 1967 (n° 129)
- Recommandation sur l'examen des réclamations, 1967 (n° 130)
- Recommandation sur la fixation des salaires minima, 1970 (n° 135)
- Recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971 (n° 143)
- Recommandation sur le congé-éducation payé, 1974 (n° 148)
- Recommandation sur les organisations des travailleurs ruraux, 1975 (n° 149)
- Recommandation sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° 159)
- Recommandation sur la négociation collective, 1981 (n° 163)