

La protection du salaire

Education ouvrière 2002/3
Numéro 128

Sommaire

Editorial	V
Aperçu général	
<i>L'OIT et la protection du salaire</i> , par Georges P. Politakis	1
<i>Les péripéties locales d'un principe universel</i> , par Luis Bredow	9
<i>Aux Etats-Unis, cela paie d'être syndiqué!</i> , par Ian Graham	14
La crise des salaires impayés	
<i>Afrique: l'autre SIDA (Salaire Impayé Depuis des Années)</i> , par André Linard	19
<i>L'ardoise salariale africaine: un dossier explosif</i> , par Ibrahim Mayaki	24
<i>Salaires impayés au Bélarus: les effets pervers de la transition économique</i> , par Kiryl Haiduk et Svetlana Parchevskaya	28
<i>Le défi des arriérés de salaires en Chine</i> , par Gerard Greenfield et Tim Pringle	33
Egalité de revenus et négociation collective	
<i>Tendances salariales en Europe centrale et orientale</i> , par Béla Galgóczi	43
<i>Négociations collectives et égalité de revenus dans un monde en intégration</i> , par Susan Hayter	49
<i>Un premier pas vers une fixation des salaires à l'échelle européenne?</i> , par Jonathan Equeter	57
<i>L'équité salariale au Québec</i> , par Roland Côté	61
<i>Partenaires sociaux – Négociations collectives en Autriche</i> , par Martina Krichmayr	65
Lutter contre la pauvreté: le salaire minimum	
<i>Comment tirer un maximum du salaire minimum?</i> , par Catherine Saget	73
<i>Salaires, emploi et prix</i> , par Hansjörg Herr	80
<i>Salaire minimum et emploi: l'expérience positive du Royaume-Uni</i> , par Damian Kylvoh	87
<i>Ouganda: salaires minima ou salaires minimisés?</i> , par Martin Wandera et Mohammed Mwamadzingo	97
<i>Un outil sous-estimé?</i> , par Samuel Grumiau	101

Editorial

Il y a encore quelques années, la question du paiement à heure et à temps des salaires pouvait apparaître comme étant plus ou moins résolue. Mis à part des cas isolés d'entreprises confrontées à des problèmes occasionnels de liquidités, de secteurs affectés par des conflits passagers ou celui des crises conjoncturelles frappant l'un ou l'autre pays, la situation semblait relativement stable: les salariés qui avaient la chance d'avoir un emploi, avaient aussi toutes les chances d'être payés régulièrement, même si l'on pouvait parfois contester le niveau de la rémunération. Au point qu'un manuel d'éducation ouvrière sur le salaire publié par le BIT en 1964 et réédité vingt ans plus tard évoquait à peine la question des arriérés¹. Au point aussi que d'aucuns ont pu estimer que la convention (n° 95) sur la protection du salaire, adoptée en 1949, ou du moins certaines de ses dispositions étaient tombées en désuétude. C'est aller vite en besogne. Et la leçon mérite d'être méditée dans toute approche visant à revisiter les normes internationales du travail.

Car force est de constater que la régularité du paiement des salaires dont on ne pouvait que se féliciter (et qu'on pouvait mettre au crédit d'une convention ratifiée aujourd'hui par 95 pays) est désormais sérieusement malmenée. Des dizaines de millions de travailleurs et travailleuses dans les différentes parties du monde se voient privés des fruits de leur labeur pendant plusieurs mois, voire des années. Il y a déjà eu mort d'hommes. Les arriérés de salaires constituent désormais un véritable fléau qui détruit sur son passage des vies, des familles, des communautés et sèment la misère et l'angoisse. Ils menacent des démocraties encore fragiles et freinent le développement.

Quelques chiffres illustreront utilement le propos. Selon les données fournies par le gouvernement russe, le montant des arriérés de salaires s'élevait, en avril 2000, à plus de 38 milliards de roubles. L'Etat russe devait, à l'époque, 628 millions de roubles à ses enseignants. En Ukraine, par exemple, le total des arriérés représentait, en 2001, 30 pour cent de plus que la masse salariale mensuelle du pays. Cinq millions de travailleurs et travailleuses dans ce pays ne touchent plus leurs salaires régulièrement. En Moldavie, les retards peuvent atteindre deux ans. En Bulgarie, la dette salariale a été multipliée par sept entre 1991 et 1996 et elle a encore doublé entre 1997 et 1999. Au Bélarus, la facture salariale impayée s'élevait, en 2001, à 7,5 pour cent de la masse salariale.

Le phénomène touche aussi l'Afrique. L'auteur d'un des articles repris dans ce numéro d'*Education ouvrière* n'hésite plus à parler de «l'autre SIDA» qui se propage sur le continent (Salaire Impayé Depuis des Années).

En Amérique latine, les cas se multiplient aussi. Ainsi, selon le gouvernement brésilien, le plus grand nombre d'infractions à la législation du travail en matière de salaires porte avec constance sur les arriérés. Plus de 50 pour cent de toutes les affaires traitées!

En Chine, les arriérés se chiffrent en milliards de dollars.

Au cours des cinq dernières années, la plupart des observations formulées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du BIT à propos de la convention sur la protection du salaire ont porté sur des arriérés de salaires et sur des paiements en nature que nous évoquons aussi dans cette édition.

Le choix de faire de la convention n° 95 l'objet d'une étude d'ensemble, qui sera discutée au cours de la Conférence internationale du Travail de juin 2003, ne peut être plus pertinent.

Le problème des arriérés de salaires est, certes, complexe. Mais plusieurs éléments se dégagent des analyses effectuées par les correspondants du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) du BIT ainsi que des articles que nous publions dans cette édition.

Rappelons d'abord les recommandations de la Commission d'experts qui a eu à se pencher sur de nombreux dossiers d'arriérés. Premièrement, il doit être clair pour tout le monde que les retards dans le paiement des salaires constituent une violation flagrante de l'esprit et de la lettre de la convention sur la protection du salaire. L'article 12 (1) de cet instrument stipule en effet que: «Le salaire sera payé à intervalles réguliers. A moins qu'il n'existe d'autres arrangements satisfaisants qui assurent le paiement du salaire à des intervalles réguliers, les intervalles auxquels le salaire doit être payé seront prescrits par la législation nationale ou fixés par une convention collective ou une sentence arbitrale.» A cet égard, la Commission d'experts a rappelé, à maintes reprises, qu'il appartenait aux gouvernements de faire respecter la convention et de veiller à ce que les salaires soient payés à heure et à temps non seulement dans la fonction publique, où l'Etat est employeur, mais aussi dans les secteurs parapublic et privé. Deuxièmement, l'application de la convention doit, selon la Commission d'experts, reposer sur trois éléments: un contrôle efficace de la part de l'inspection du travail, l'application stricte des sanctions prévues en cas de violations et, non seulement le règlement des montants dus aux travailleurs, mais aussi le paiement de compensations pour les dommages qu'ont pu occasionner les retards. Troisièmement, l'adaptation, si nécessaire, de la législation qui devra être mise en conformité avec la convention.

L'intervention de l'Etat, y compris le respect de ses propres engagements immédiats envers ses agents et fonctionnaires, a un prix. Mais l'inaction risque d'être bien plus chère. Toutes les études montrent que les arriérés de salaires conduisent à une détérioration des conditions de vie, à une baisse de la consommation des ménages et à la chute de l'espérance de vie. De plus, on assiste dans tous les pays affectés au développement d'une économie parallèle, du marché noir et de la corruption.

La capacité des gouvernements d'agir sur la crise des salaires impayés ne doit faire aucun doute. En témoignent, dans certains pays, les soudaines améliorations enregistrées à la veille d'élections présidentielles ou législatives. Ces brèves éclaircies en disent long sur l'importance de la bonne gouvernance dans cette question.

On ne peut pas non plus nier le rôle que devraient pouvoir jouer les institutions financières internationales. Elles pourraient, par exemple, utilement conseiller aux gouvernements d'engager un dialogue social sur l'épineux dossier des salaires impayés. Nous n'en sommes pas encore là malheureusement. Les récits qui émaillent cette édition d'*Education ouvrière* évoquent tous les ratés de l'ajustement structurel et de la tran-

sition économique, tels que préconisés par le FMI et, dans une moindre mesure, la Banque mondiale, ainsi que la coïncidence entre l'apparition des premiers arriérés et le lancement des premiers programmes d'ajustement. Dans plusieurs pays, ces institutions seraient intervenues directement pour encourager la révision à la baisse de la protection du salaire, notamment en cas de faillites des entreprises. Le fardeau de la dette vient encore compliquer la situation. Les privatisations à marche forcée et, bien souvent, dans l'opacité, l'enveniment.

La question des arriérés de salaires ne peut donc pas être traitée indépendamment d'un contexte où viennent se superposer l'absence de préoccupations sociales dans les efforts d'ajustement et de transition économiques, la fragilité des systèmes démocratiques ou en voie de démocratisation, des traditions de dialogue peu ancrées et une méfiance, voire une hostilité, à l'égard du mouvement organisé et indépendant des travailleurs.

Ce sont les mêmes données qui constituent la toile de fond de l'érosion générale du pouvoir d'achat dans les pays en transition ou dans les pays sous ajustement structurel. C'est pourquoi nous avons aussi tenu à évoquer dans ce numéro la problématique du salaire minimum. Le rôle du salaire minimum dans la lutte contre la pauvreté n'est plus à démontrer (pour autant qu'il soit fixé à un niveau raisonnable et dans le cadre d'un dialogue social). Cela est aussi valable pour les pays industrialisés. Ainsi, l'instauration d'un salaire minimum au Royaume-Uni en 1999 a-t-elle permis, selon les syndicats britanniques, de sortir des millions de personnes de la misère. Et elle n'a pas provoqué la poussée de chômage que prédisaient ses détracteurs. Le succès d'un salaire minimum dépendra dans une large mesure de la qualité de la concertation sociale qui accompagnera son élaboration et sa mise en œuvre. C'est ce qui nous a amenés à aborder également, et de manière générale, la négociation des salaires dans ce numéro et les approches des organisations syndicales pour assurer une juste répartition des revenus. Celle-ci passe bien sûr par l'éradication de la discrimination salariale qui frappe encore les travailleuses dans la plupart des pays.

Ce numéro d'*Education ouvrière* n'a pour modeste ambition que de jeter un éclairage sur les efforts nécessaires pour améliorer la situation de dizaines de millions de personnes privées de salaires réguliers, devant se contenter de salaires de misère ou se trouvant en situation de discrimination. Il reprend ainsi les analyses de spécialistes du BIT et explore les pistes d'action tracées par le mouvement syndical.

Une chose est sûre, les instruments normatifs de l'OIT sur la protection des salaires, sur la fixation des salaires minima et sur l'égalité de rémunération n'ont rien perdu de leur pertinence. La question qui se pose d'urgence est d'en assurer le respect et l'application. La discussion de l'étude d'ensemble soumise à la Conférence internationale du Travail en juin 2003 permettra aux délégués travailleurs de le rappeler.

Manuel Simón Velasco
Directeur

Bureau des activités pour les travailleurs (BIT)

Note

¹ BIT: *Les salaires*, cours d'éducation ouvrière, troisième édition, Genève, 1984.

L'OIT et la protection du salaire

La convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, et la recommandation n° 85 adoptée la même année et traitant du même sujet sont les premiers instruments internationaux du travail qui traitent de façon détaillée de tous les aspects pratiques de la rémunération du travail en essayant d'accorder aux gains des travailleurs la protection la plus complète possible. Un coup d'œil attentif sur ces normes montre qu'elles n'ont rien perdu de leur pertinence.

Georges P. Politakis

Département des normes internationales du travail
BIT

De même que la durée du travail, la rémunération est l'aspect des conditions du travail qui a l'impact le plus direct et le plus tangible sur la vie quotidienne des travailleurs. Dès ses premières années, l'Organisation internationale du Travail a placé la question des niveaux décents de salaire et la question des pratiques équitables de rémunération au centre de son action, et elle a préconisé l'adoption de normes du travail visant à garantir et à protéger les droits des travailleurs en matière de salaires. Le texte original de la Constitution de l'Organisation, établi en 1919, précise que «la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables» est l'une des améliorations à apporter d'urgence afin de combattre la misère et les privations dont souffre un grand nombre de personnes ainsi que le mécontentement social qui en résulte, de sorte que puisse régner la paix universelle. Parmi les principes et les méthodes devant orienter la politique des Etats Membres, ce même texte mentionne le paiement d'un salaire assurant aux travailleurs «un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays». La Déclaration de Philadelphie concernant les buts et les objectifs de l'OIT adoptée en 1944 affirme à nouveau que «la pauvreté, où qu'elle existe,

constitue un danger pour la prospérité de tous» et souligne la nécessité de mettre en œuvre dans le monde des programmes propres à réaliser «la possibilité pour tous d'une participation équitale aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection».

Antécédents et objectifs de la convention n° 95

Les législations nationales concernant la protection des salaires se trouvent parmi les mesures les plus anciennes de protection sociale. La question de l'adoption de normes en vue de régler le moyen du paiement des salaires et d'autres aspects tels que les retenues sur les salaires ou la garantie du paiement des salaires en cas de faillite a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1947. Jusqu'à ce moment, la Conférence n'avait traité qu'accessoirement les problèmes de la protection du salaire en adoptant une série de résolutions ainsi que quelques dispositions dans certaines conventions et recommandations. Par exemple, lors de sa

19^e session en 1935, la Conférence a adopté une résolution invitant le Bureau à entreprendre une enquête sur le système du troc comportant l'obligation de dépenser le salaire pour des biens fournis par l'employeur et les pratiques analogues, mais cette enquête a été par la suite suspendue en raison du déclenchement de la seconde guerre mondiale. Lors de sa 25^e session en 1939, la Conférence a inclus dans la convention (n° 64) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1939, certaines dispositions relatives à la question de la protection des salaires prévoyant que tout contrat de travail doit porter mention des points tels que, parmi d'autres, les taux de salaires et la méthode de calcul et le mode et la périodicité du paiement des salaires, ainsi que des avances sur les salaires. Enfin, la convention (n° 82) sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947, adoptée lors de la 30^e session de la Conférence en 1947 comprend des dispositions particulières sur la rémunération des travailleurs et, en particulier, des dispositions concernant le paiement des salaires en monnaie ayant cours légal et à des intervalles réguliers, les retenues de salaires, la tenue de registres et la délivrance d'attestations de salaire, les paiements en nature, le lieu du paiement et les avances sur les salaires. Ces principes pour la plupart avaient déjà été énoncés dans la recommandation (n° 70) sur la politique sociale dans les territoires dépendants, 1944, adoptée lors de la 26^e session de la Conférence, et la recommandation (n° 74) sur la politique sociale dans les territoires dépendants (dispositions complémentaires), 1945, adoptée lors de la 27^e session de la Conférence.

L'origine de la convention n° 95 se trouve dans le rapport intitulé «Principes d'action, Programme et Statut de l'Organisation internationale du Travail» élaboré par le Bureau pour la Conférence de 1944. Ce rapport souligne que «la politique des salaires est au centre des préoccupations de l'Organisation internationale du Travail» et, plus loin, ajoute que «l'adoption d'une convention ou d'une recommandation sur les méthodes de paiement des sa-

lares, traitant entre autres de la fréquence des paiements, des déductions sur les salaires, des avances sur les salaires, de l'interdiction du troc, de l'évaluation équitable de la rémunération en nature, de la protection des salaires dans les cas de faillite et de liquidation, serait d'un grand intérêt dans de nombreuses régions, en particulier pour les ouvriers agricoles»¹.

Le rapport préliminaire présenté par le Bureau à la 31^e session de la Conférence internationale du Travail, qui s'est tenue à San Francisco, introduit le sujet de la manière suivante:

En règle générale, le but des mesures législatives adoptées pour la protection des salaires est de garantir le travailleur contre des pratiques qui tendraient à le maintenir dans une dépendance excessive vis-à-vis de l'employeur, et de faire en sorte qu'il reçoive rapidement et intégralement le salaire qu'il a gagné. Pour que ce résultat soit assuré, il est nécessaire que le travailleur reçoive son salaire sous forme de numéraire qu'il peut dépenser à sa guise, qu'il soit rétribué régulièrement, et à intervalles assez rapprochés pour qu'il puisse vivre en payant comptant au lieu de recourir au crédit, qu'il soit protégé contre toutes retenues injustifiées ou arbitraires effectuées sur ses gains nominaux et que, de façon générale, il soit informé de ses conditions de rémunération².

Champ d'application et contenu

L'article 2 de la convention s'applique à toutes personnes auxquelles un salaire est payé ou payable, mais l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, pourra exclure de l'application de l'ensemble ou de certaines des dispositions de la convention les catégories de personnes qui travaillent dans des circonstances et dans des conditions d'emploi telles que l'application de l'ensemble ou de certaines desdites dispositions ne conviendrait pas, et qui ne sont pas employées à des travaux manuels ou qui sont employées à des services domestiques ou à des occupations analogues.

Pour se prévaloir des possibilités d'exclusion, tout Etat Membre ayant ratifié la convention doit indiquer dans le premier rapport à soumettre en vertu de l'article 22 de la Constitution toutes les catégories de personnes qu'il se propose d'exclure de l'application de la convention. Par la suite, il ne pourra procéder à des exclusions. Dans ses rapports ultérieurs, il doit indiquer tout progrès réalisé en vue de l'application de la convention à ces catégories de personnes. Utilisé dans son sens général, le terme «salaires» (*article 1*) signifie, quels qu'ils soient la dénomination et le mode de calcul, la rémunération ou les gains susceptibles d'être évalués en espèces et fixés par accord ou par la législation nationale, qui sont dus en vertu d'un contrat de louage de services, écrit ou verbal, par un employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus.

Paiement du salaire en monnaie ayant cours légal. L'article 3 de la convention prévoit que la rémunération due par l'employeur au travailleur en vertu d'un contrat de travail doit être payée en espèces. L'obligation du paiement en monnaie ayant cours légal peut aussi prendre la forme de l'interdiction du paiement sous forme de billets à ordre, de bons, de coupons ou sous toute autre forme censée représenter l'argent.

Paiement en nature. Dans les premières étapes du développement industriel, les salaires étaient payés par d'autres moyens tels que la nourriture, les vêtements et le logement. Cette méthode de paiement ayant conduit à des abus, elle a fait l'objet d'une interdiction générale. Cependant, on a toujours reconnu que dans certains secteurs et occupations, tels que l'agriculture, les mines, les chantiers de construction dans des régions lointaines, la marine marchande, l'hôtellerie et la restauration, les hôpitaux ou le service domestique, les prestations en nature offrent certains avantages aux travailleurs et sont souvent bénéfiques pour les membres de leurs familles. C'est la raison pour laquelle, dans

un certain nombre de pays, la législation et la réglementation du travail prévoient des exceptions au principe de paiement en espèces tout en protégeant les travailleurs au moyen de règles établissant les conditions concrètes à remplir pour autoriser le paiement en nature. Dans certains cas, les règles précisent que les biens fournis aux travailleurs devraient être de qualité convenable et en quantité suffisante, alors que, dans d'autres cas, les employeurs doivent fournir ces prestations au prix coûtant ou à des prix favorables. Des réglementations strictes sont d'autant plus nécessaires que dans de nombreux cas la valeur des biens fournis au lieu du salaire peut être déduite du salaire en espèces. A titre de sauvegarde, dans certains pays, la législation du travail stipule que des retenues ne pourront être autorisées que si le travailleur intéressé y consent expressément, alors que les réglementations d'autres pays fixent le pourcentage maximum du salaire en espèces qui peut être retenu.

L'article 4 de la convention reconnaît que, dans les industries ou professions où le paiement partiel du salaire en nature est de pratique courante ou souhaitable en raison de la nature de l'industrie ou de la profession en cause, la législation nationale, les conventions collectives ou les sentences arbitrales peuvent permettre le paiement partiel dans les conditions suivantes: i) le paiement du salaire sous forme de spiritueux ou de drogues nuisibles ne sera admis en aucun cas; ii) dans les cas où le paiement partiel du salaire en nature est autorisé, des mesures appropriées seront prises pour que les prestations en nature servent à l'usage personnel du travailleur et de sa famille et soient conformes à leur intérêt et pour que la valeur attribuée à ces prestations soit juste et raisonnable.

Libre disposition du salaire. Il ne suffit pas que le travailleur reçoive le salaire qui lui est dû dans sa totalité et de façon régulière, il doit aussi en avoir la libre disposition. Il est interdit à l'employeur de restreindre de quelque manière que ce soit la liberté du travailleur de disposer de son salaire à son gré. Les articles 6 et 7 de la convention in-

terdisent expressément aux employeurs de restreindre de quelque manière que ce soit la liberté du travailleur de disposer de son salaire à son gré et reconnaissent le droit du travailleur d'utiliser l'économat de l'entreprise, quand il existe, uniquement s'il le désire. De même, la convention prévoit que, lorsqu'il n'est pas possible d'accéder à d'autres magasins ou services, l'autorité compétente prendra des mesures appropriées tendant à obtenir que les marchandises soient vendues et que les services soient fournis à des prix justes et raisonnables, ou que les économats ou services établis par l'employeur ne soient pas exploités dans le but d'en retirer un bénéfice mais dans l'intérêt des travailleurs intéressés. Ces dispositions sont complétées par une autre clause faisant partie du paragraphe 9 de la recommandation suggérant que des mesures appropriées devraient être prises pour encourager les dispositions assurant la participation des représentants des travailleurs intéressés et, en particulier, des membres des comités d'entreprise et d'organisations similaires, là où il en existe, à la gestion générale des économats ou services semblables créés, dans une entreprise, pour la vente de marchandises ou la fourniture de services aux travailleurs de ladite entreprise.

Retenues sur les salaires. Il est nécessaire d'établir des règles en matière de retenues sur les salaires pour protéger le travailleur qui fait l'objet de retenues sur le salaire arbitraires, injustes ou excessives équivalant à une réduction injuste de sa rémunération. L'article 8 de la convention établit le principe suivant lequel des retenues sur les salaires ne seront autorisées que dans des conditions et limites prescrites et que les travailleurs devront être informés, de la façon que l'autorité compétente considérera comme la plus appropriée, desdites conditions.

Saisie et cession du salaire. L'article 10 de la convention précise que le salaire ne pourra faire l'objet de saisie ou de cession que selon les modalités et dans les limites prescrites par la législation nationale.

L'article 10 stipule également que le salaire doit être protégé contre la saisie ou la cession dans la mesure jugée nécessaire pour assurer l'entretien du travailleur et de sa famille. Cette disposition, tout comme la disposition relative aux retenues sur les salaires, est fondée sur le raisonnement suivant: une certaine proportion du salaire du travailleur est absolument essentielle pour assurer l'entretien du travailleur et de sa famille et pour cette raison ne peut en aucun cas faire l'objet de saisie ou de cession.

Garantie du salaire en cas de faillite de l'entreprise. Parmi les mesures les plus anciennes établies en matière de protection sociale se trouvent les diverses dispositions visant à protéger les créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, puisque l'on reconnaît que le salaire est essentiel pour l'entretien du travailleur et est souvent vital pour la subsistance de sa famille. Pour éviter que les travailleurs soient privés de leurs moyens d'existence comme suite à la faillite de leur employeur, des dispositions doivent être prises pour garantir le paiement immédiat et complet des dettes de l'employeur à l'égard des travailleurs. L'article 11 de la convention établit le principe presque universellement reconnu selon lequel, en cas de faillite ou de liquidation judiciaire d'une entreprise, le salaire dû constitue une créance privilégiée. Toutefois, la convention précise que l'ordre de priorité de la créance privilégiée constituée par le salaire, par rapport aux autres créances privilégiées, doit être déterminé par la législation nationale. Il en est de même pour ce qui concerne les limites, en termes de durée de service ou montant du salaire, dans lesquelles les créances sur salaires dus recevront un traitement privilégié. Le principe du traitement préférentiel des réclamations liées au salaire en cas d'insolvabilité de l'employeur a été plus tard substantiellement renforcé par l'adoption de la convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992, et sa recommandation n° 180³.

Périodicité, temps et lieu du paiement du salaire. L'article 12 de la convention établit l'obligation de payer le salaire à intervalles réguliers tels que prescrits par la législation nationale ou fixés par une convention collective ou une sentence arbitrale. Cette disposition répond à l'idée qu'il convient de désapprouver le paiement du salaire après de longs intervalles et de réduire la probabilité que les travailleurs ne s'endettent. Les paragraphes 4 et 5 de la recommandation traitent de la périodicité du paiement des salaires avec plus de détails et suggèrent que les travailleurs dont la rémunération est calculée à l'heure, à la journée ou à la semaine devraient être payés au moins deux fois par mois, alors que les personnes employées au mois ou à l'année devraient être payées mensuellement. Lorsqu'il s'agit de travailleurs dont les salaires sont calculés sur la base du travail aux pièces ou sur la base du travail au rendement, les paiements devraient être faits au moins deux fois par mois. D'autre part, lorsqu'il s'agit de travailleurs qui sont employés à une tâche dont l'achèvement exige plus d'une quinzaine, les paiements doivent être effectués par acompte au moins deux fois par mois proportionnellement à la quantité de travail exécuté, et le règlement final doit être effectué au plus tard dans les quinze jours suivant l'achèvement de la tâche.

Notification des conditions et des états de salaire. L'article 14 de la convention prévoit que, s'il y a lieu, des mesures efficaces seront prises en vue d'informer les travailleurs d'une manière appropriée et facilement compréhensible sur les conditions de salaire qui leur seront applicables, et cela avant qu'ils ne soient affectés à un emploi, ainsi que sur les éléments constituant leur salaire pour la période de paie considérée. Ces dispositions sont complétées par des dispositions détaillées faisant partie de la recommandation. Pour ce qui est de la notification des conditions de salaire, le paragraphe 6 de la recommandation précise les informations sur les conditions de salaire qui doivent être portées à la connaissance des travailleurs: i) les taux

de salaires; ii) les méthodes de calcul des salaires; iii) la périodicité des paiements; iv) le lieu du paiement; et v) les conditions dans lesquelles des retenues peuvent être effectuées. Quant aux états de salaire, les paragraphes 7 et 8 de la recommandation prévoient que dans tous les cas appropriés les informations suivantes relatives à une période de paie donnée devraient être portées, lors de chaque paiement de salaire, à la connaissance des travailleurs, dans la mesure où ces informations sont susceptibles de varier: i) montant brut du salaire gagné; ii) toute retenue qui pourrait avoir été effectuée, avec indication des raisons et du montant de ces retenues; iii) montant net du salaire dû. En outre, les employeurs devraient, dans les cas appropriés, tenir des états comportant, pour chacun des travailleurs, les informations spécifiées ci-dessus.

Application par la législation nationale. L'article 15 de la convention dispose que la législation donnant effet aux dispositions de la présente convention doit être portée à la connaissance des intéressés; préciser les personnes chargées d'en assurer l'exécution; prescrire des sanctions appropriées en cas d'infraction; prévoir, dans tous les cas où il y a lieu, la tenue d'états suivant une forme et une méthode appropriées.

Rôle et impact des organes de contrôle

Les commentaires faits par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations au cours des dernières années au sujet de l'application pratique de la convention par les Etats l'ayant ratifiée témoignent par leur nombre et leur nature que la plupart des dispositions de la convention restent pertinentes⁴. Si certaines des dispositions de la convention, telles que la notification aux travailleurs des conditions de salaire, le paiement du salaire directement au travailleur concerné, le fonctionnement des économats ou le paiement du salaire les jours ouvrables au lieu ou près de l'entre-

prise, semblent appliquées d'une manière générale, d'autres dispositions, notamment celles concernant le paiement du salaire en nature, les limites aux retenues sur les salaires ou le traitement préférentiel des créances de salaires en cas de faillite, n'ont pas été admises dans la même mesure dans la législation des Etats Membres ayant ratifié la convention. Ces derniers temps, toutefois, la disposition relative au paiement du salaire à intervalles réguliers est devenue une question brûlante dans plusieurs pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est comme suite à leur évolution vers l'économie de marché et dans certains pays d'Afrique et d'Amérique latine⁵. Au cours des cinq dernières années, pratiquement toutes les observations formulées par la commission au sujet de la convention n° 95 concernent des problèmes d'arriérés de salaires et le fait que les gouvernements en question n'ont pas pu garantir le paiement régulier des salaires en conformité avec le paragraphe 1 de l'article 12 de la convention. De même, au cours des dix dernières années, la Commission d'application des normes de la Conférence a examiné régulièrement des cas individuels de problèmes persistants d'arriérés de salaires. D'autre part, au cours des dix dernières années, le Conseil d'administration a examiné sept réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail alléguant l'inobservation de la convention sur la protection du salaire du fait, dans la plupart des cas, des retards dans le paiement des salaires.

En ce qui concerne les arriérés de salaires, la commission a constamment observé que les arriérés dans le paiement des salaires constituent une transgression claire de l'esprit même de la convention, et elle a souligné que l'application de la convention devrait comprendre trois éléments essentiels à cet égard: i) un contrôle efficace, ii) des sanctions appropriées, et iii) des procédures permettant de réparer le préjudice subi comprenant non seulement la totalité du paiement des montants dus mais aussi une compensation équitable des pertes dues au retard des paiements⁶. D'autre part, la commission a souvent re-

marqué que l'accumulation des arriérés de salaires nécessite des efforts soutenus, un dialogue ouvert et continu avec les partenaires sociaux et une vaste série de mesures non seulement au niveau législatif, mais aussi dans la pratique⁷.

Hormis la question de la ponctualité du paiement des salaires et du règlement rapide des créances de salaires dus, la commission est revenue à plusieurs reprises sur d'autres aspects de la convention tels que le concept du «salaire» à protéger, le principe du paiement en monnaie ayant cours légal, le paiement partiel des salaires sous la forme de prestations en nature, les retenues sur les salaires et la saisie des salaires. En ce qui concerne la notion de «salaire» qui doit être protégée en vertu de la convention, de l'avis du comité, bien que le caractère salarial de tout montant payé à une personne salariée pour un travail effectué puisse varier selon la législation nationale, tous les gains, quelle que soit leur dénomination ou la manière dont on les traite afin de calculer le salaire de base, ainsi que toutes les allocations et prestations ont droit à une protection totale, conformément aux dispositions des articles 3 à 15 de la convention⁸. En ce qui concerne le paiement des salaires en monnaie ayant cours légal, la commission a souligné que la disposition qui s'y réfère est suffisamment claire et précise, et par conséquent les pratiques consistant à utiliser non pas des espèces mais des moyens de paiement censés représenter la monnaie ayant cours légal, ou à payer des salaires en bons émis par les gouvernements locaux, ou à transformer des arriérés de salaires en une dette interne sont incompatibles avec les dispositions de la convention⁹.

Pour ce qui est des paiements en nature, la commission a centré ses commentaires essentiellement sur la nécessité d'obtenir des garanties adéquates selon lesquelles les prestations en nature sont réellement bénéfiques pour le travailleur et sa famille et qu'elles sont évaluées à des prix raisonnables¹⁰. Concrètement, la commission a souligné trois points principaux: premièrement, les modalités de ces paiements ne devraient pas être fixées

par des accords individuels entre l'employeur et le travailleur; elles devraient être réglementées par la législation, une convention collective ou une sentence arbitrale. En second lieu, la fixation d'une limite supérieure au montant des salaires pouvant être payé en nature ne résout pas le problème de la manière dont l'évaluation de ces prestations doit être faite. En troisième lieu, lorsque le paiement se fait en prestations autres que la nourriture et le logement, des dispositions spécifiques devraient garantir que les prestations en nature sont appropriées et bénéfiques pour l'usage personnel des travailleurs et de leurs familles. La commission a également souligné à plusieurs reprises que des dispositions législatives sont nécessaires afin d'interdire de manière explicite le paiement sous forme de spiritueux ou de drogues nuisibles¹. En ce qui concerne les retenues, la commission, à plusieurs reprises, a signalé le fait que les dispositions de la législation nationale autorisant des retenues en vertu d'accords individuels ou du consentement du travailleur ne sont pas compatibles avec les dispositions de la convention. La convention est considérée comme étant pleinement appliquée par les Etats dont la législation et les règlements stipulent les types et fixent les limites générales des retenues permises, tout en interdisant toute autre retenue. Dans d'autres cas, la commission a souligné l'existence de l'obligation de tenir les travailleurs informés des dispositions légales réglementant les retenues sur les salaires.

Quant à la saisie ou la cession du salaire, la commission a concentré ses commentaires sur la question de savoir si les Etats ayant ratifié la convention ont effectivement adopté des lois et des réglementations fixant les conditions et les limites dans lesquelles les salaires peuvent faire l'objet de saisie ou de cession, et qui offrent une protection contre ces deux procédures dans la mesure du nécessaire pour l'entretien du travailleur et de sa famille. En ce qui concerne l'obligation d'un règlement final rapide des salaires dus au terme de la relation de travail,

les organes de contrôle de l'OIT ont soutenu que cette obligation s'applique à toutes les personnes auxquelles des salaires sont payés ou doivent être payés, indépendamment des caractéristiques de leurs contrats, formelles ou non formelles, quelle que soit la cause de la fin du contrat et indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés¹².

Finalement, il convient de noter que, à sa session de novembre-décembre 2002, la commission devait examiner pour adoption une étude d'ensemble sur la législation et la pratique nationales concernant les questions faisant l'objet de la convention n° 95 et de la recommandation n° 85 sur la protection du salaire et ce sur base de rapports fournis par les Etats Membres au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

Notes

¹ Voir CIT, 26^e session, 1944, rapport I, p. 55.

² Voir CIT, 31^e session, 1948, rapport VI (c) (1), p. 3. Pour les débats qui ont eu lieu au cours des Conférences qui ont débouché, en 1949, sur l'adoption de la convention et de la recommandation sur la protection du salaire, voir le Compte rendu des travaux de la 31^e session de la Conférence internationale du Travail, 1948, et de sa 32^e session, 1949. A ce jour, la convention n° 95 a été ratifiée par 95 Etats Membres.

³ La convention (n° 173) est entrée en vigueur en 1995 et a été ratifiée jusqu'ici par 14 Etats Membres.

⁴ Il convient de rappeler que, suite aux recommandations du groupe de travail sur la politique de révision des normes mis en place en 1995 pour évaluer les besoins, ou non, de révision des normes, le Conseil d'administration a décidé d'inclure la convention n° 95 dans la liste des conventions considérées comme étant à jour et pour lesquelles la ratification devait être encouragée du fait qu'elles continuaient de répondre aux besoins actuels.

⁵ Voir rapport de la commission d'experts (RCE) 1997, étude d'ensemble, paragr. 71 à 73. Par exemple, en Ukraine, le non-paiement des salaires a commencé en 1994, et en 1998 les arriérés s'élevaient à plus de 5 milliards de hryvnyas (approximativement 3 milliards de dollars des Etats-Unis). Ce montant est supérieur au total des salaires payés dans le pays pendant six mois. Près de 200 000 entreprises ont déclaré ne pas pouvoir payer les salaires, voir *Ukraine: Country Employment Policy Review*, ILO, 1999, p. 50. De même, dans la Fédération de Russie, un nombre très important de travailleurs est affecté par des retards dans

le paiement des salaires. Selon des données de mars 1996, seulement 60 pour cent des travailleurs ont reçu leur dernier salaire dans sa totalité et ponctuellement. Près d'un quart des salariés ont reçu un salaire ponctuellement mais ils n'ont pas été payés en totalité, tandis que près de 11 pour cent ont reçu leur salaire avec un certain retard et seulement en partie. Voir H. Lehmann, J. Wadsworth, A. Acquisti: *Crime and Punishment: Jo Insecurity and Wage Arrears in the Russian Federation*, 1998, p. 6. Voir également *OECD Economic Surveys – Russian Federation*, 1997, pp. 36 et 37.

⁶ Voir, par exemple, RCE 2000 (Fédération de Russie), RCE 1998 (Fédération de Russie), RCE 1997 (Ukraine), RCE 1995 (Turquie). Voir également le rapport du comité institué pour examiner la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution alléguant l'inexécution par la Fédération de Russie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, nov. 1997, document GB.270/15/5, paragr. 30 à 40. Voir également le rapport du comité institué pour examiner la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution alléguant l'inexécution par le Congo de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, mars 1996, document GB.265/12/6, paragr. 21 à 24.

⁷ Voir, par exemple, RCE 2001 (Congo), RCE 1999 (Ukraine), RCE 1998 (Ukraine). Voir également CIT, 86^e session, 1998, p. 18/101, et CIT, 75^e session, 1988, p. 28/48.

⁸ Voir, par exemple, RCE 1998 (Venezuela). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Venezuela de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, mars 1997, document GB.268/14/9, paragr. 17 à 23.

⁹ Voir, par exemple, RCE 2001 (Costa Rica), RCE 1997 (Argentine). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Congo de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, mars 1997, document GB.268/14/6, paragr. 21.

¹⁰ Voir, par exemple, RCE 1996 (Grèce), RCE 1993 (Égypte).

¹¹ Voir, par exemple, le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la République de Moldavie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution selon lequel: «Le comité rappelle que l'article 4 de la convention est évidemment à lire comme une disposition qui énonce une interdiction visant tout remplacement du salaire et d'autres formes de rémunération contractuelle par des produits nocifs, tels que les spiritueux, les stupéfiants ou le tabac. Le comité rappelle, à cet égard, que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a toujours vu dans la disposition de l'article 4, paragraphe 1, de la convention une interdiction très claire visant le paiement du salaire sous forme de spiritueux ou de drogues nuisibles, quelles que soient les circonstances. Le comité estime, par ailleurs, que la disposition excluant les spiritueux et les drogues nuisibles de la catégorie des prestations en nature qui sont autorisées est à rapprocher de la disposition de l'article 4, paragraphe 2, de la convention, qui n'admet pour paiement en nature que les prestations qui servent à l'usage personnel du travailleur et de sa famille et qui sont conformes à leur intérêt», document GB.278/5/1, paragr. 32.

¹² Voir, par exemple, RCE 2001 (Côte d'Ivoire), RCE 1997 (Jamahiriya arabe libyenne), RCE 1992 (Iraq). Voir également les demandes directes de 2001 (Jamahiriya arabe libyenne), de 1991 (Bolivie). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Mauritanie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, *Bulletin officiel*, vol. 74, 1991, série B, supplément 1, paragr. 68-69, 71, 75; et le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par l'Iraq de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, mai-juin 1991, document GB.250/15/25, paragr. 23 et 24.

Les péripéties locales d'un principe universel

Le principe universel selon lequel le travail n'est pas une marchandise a reçu des acceptions très particulières aux États-Unis durant la première moitié du XX^e siècle.

Luis Bredow
Journaliste

«Le travail n'est pas une marchandise», affirme l'un des principes promulgués par l'OIT, en 1944, lors de la Conférence internationale du Travail convoquée à Philadelphie. Bien qu'il eût été proclamé à l'unanimité, il est probable que ce principe était perçu différemment par les représentants des délégations tripartites de 41 nations qui assistaient à la Conférence.

La plupart des délégués à cette Conférence – qui fut convoquée en pleine seconde guerre mondiale – percevaient les menaces qui pouvaient se présenter en cascade une fois le conflit terminé. Les trêves sociales, que différentes organisations syndicales avaient conclues pour soutenir l'effort de guerre de leurs pays respectifs, arriveraient à leur terme, et de nombreuses revendications mises de côté en raison de la guerre redeviendraient d'actualité. On prévoyait que l'arrêt de l'industrie de guerre diminuerait le nombre d'emplois, mais on ne savait pas encore comment transformer l'appareil de production en vue d'exécuter les tâches de la paix. On craignait en outre que le retour des combattants à la vie civile ne vienne augmenter la vague de chômage que l'on pouvait craindre. Toutes ces perspectives donnaient raison à l'analyse de Marx qui, en affirmant que la force de travail était une marchandise, prophétisait l'émergence de graves conflits sociaux, si l'on permettait que les salaires soient bousculés par les

mécanismes du marché. Par une cruelle ironie, la fin de la guerre laissait présager davantage de violence.

En réalité, en affirmant le principe selon lequel le travail n'est pas une marchandise, de nombreuses délégations exprimaient la volonté de trouver un remède à ces sombres perspectives. Les employeurs, les syndicalistes et les personnalités politiques les plus progressistes se rejoignaient aussi pour affirmer la nécessité de sortir le travail de la sphère du marché et de réguler les salaires au moyen de conventions collectives à long terme, garanties par l'État. C'est seulement ainsi que l'on pourrait, pensait-on, atteindre le plein emploi et la paix sociale. Devant cette urgence, la Conférence a accéléré ses travaux en vue d'établir les principes universels qui donneraient le signal d'un mouvement vers la sécurité sociale et le travail décent.

La volonté d'empêcher que les salaires des êtres humains ne soient déterminés par les rapports inhumains de l'offre et de la demande avait été énoncée voici de nombreuses années. Par exemple, la notion selon laquelle le travail ne devait pas être une marchandise fondait toute la pensée du catholicisme social. Le pape Léon XIII l'avait exprimée en 1889, et quarante ans plus tard, en 1931, Pie XI, dans son encyclique *Quadragesimo Anno*, donnait à son tour leur force aux

arguments théologiques qui étayaient ce principe. Les arguments en faveur de ce principe n'étaient pas seulement éthiques, ils étaient aussi économiques. Les penseurs sociaux les plus divers avaient affirmé que les économies qui toléraient l'exploitation des travailleurs prenaient le chemin de la violence et de la crise.

Par la suite, au cours de la première moitié du XX^e siècle, la notion selon laquelle le travail ne devait pas être une marchandise a reçu le soutien tant de la théologie chrétienne que des doctrines non marxistes de la politique économique et sociale. Dès lors, il n'est pas surprenant que cette large unanimité ait légitimé cette notion lorsque celle-ci fut proclamée en 1944 dans la Déclaration de Philadelphie de l'OIT.

Il est cependant intéressant de souligner, au sein de cette unanimité, l'intérêt que les syndicalistes américains accordaient à la valeur de ce principe. «*Labor is not a commodity*» était un slogan fréquemment repris par les travailleurs des Etats-Unis. Ce concept revêtait, aux yeux des Américains, une signification particulière. Les syndicalistes des Etats-Unis proclamaient ce principe dans le but de supprimer le principal obstacle qui, des années durant, avait freiné le développement de leur mouvement revendicatif. C'est-à-dire pour limiter le pouvoir de la loi contre les monopoles, «la loi Sherman» ou «Sherman Antitrust Act».

La proclamation de ce principe par l'OIT servirait à renforcer la position des syndicats américains dans un combat juridique qui avait opposé durant plusieurs années les syndicats et les employeurs.

En effet, depuis 1890, les employeurs américains avaient déployé avec succès une stratégie juridique qui identifiait le travail à une marchandise. En plusieurs occasions, les avocats des employeurs étaient parvenus à faire en sorte que les tribunaux appliquent contre les syndicats la loi contre les monopoles. Etait illégal, selon cette loi, «tout contrat – conclu sous forme de monopole ou sous une autre forme – ou entente illicite limitant les échanges ou le commerce»¹. Cette interprétation de la

loi Sherman qualifiait les organisations syndicales d'«ententes illicites» et faisait des grèves ou boycotts des travailleurs des limitations aux échanges et au commerce d'une marchandise appelée travail. Protégés par cette interprétation de la loi Sherman, les employeurs étaient parvenus à faire en sorte que les tribunaux émettent des ordonnances (*injunctions*) pour faire cesser les actions les plus diverses des syndicats. Au moyen de ces ordonnances, les employeurs empêchaient la formation d'un syndicat, le lancement d'une grève ou de tout autre moyen de pression des ouvriers. Les ordonnances judiciaires pouvaient être exécutées par le recours à des troupes de l'Etat ou à des troupes fédérales, et les mesures syndicales de pression se trouvaient démantelées par la force publique, avant d'avoir pu aboutir à une négociation avec les patrons.

Les syndicats ne cessaient de faire valoir que la loi Sherman avait été élaborée pour réguler les échanges ou le commerce des marchandises, et que le travail ne pouvait être considéré comme une marchandise. Ils n'iaient ainsi la pertinence de la draconienne loi Sherman dans les questions touchant au travail. Toutefois, leur argument ne possédait pas d'assise juridique spécifique et, pendant plusieurs années, ils restèrent impuissants face à la loi Sherman, qui fut un puissant obstacle à la formulation des revendications du mouvement ouvrier américain.

Les syndicats durent supporter pendant vingt-quatre ans la violence légalisée par la loi Sherman, avant de parvenir à faire promulguer la loi Clayton en 1914. Dans cette loi, les syndicalistes réussirent à faire introduire la notion selon laquelle «le travail d'un être humain n'est pas une marchandise ni un article de commerce»², et les actions syndicales échappaient par là même aux dispositions de la loi Sherman. De là s'explique l'importance, aux yeux des travailleurs américains, de la proclamation du même principe par la Conférence de l'OIT à Philadelphie.

La loi Clayton constitua une victoire importante pour le mouvement ouvrier³. Cette loi conférait aux grèves, aux boycotts

et aux manifestations pacifiques l'efficacité dont elle privait les ordonnances de justice soutenues par la loi Sherman.

Il n'est pas surprenant que le président et fondateur de la Fédération américaine du travail (AFL), Samuel Gompers, ait considéré plus tard la loi Clayton comme la «Carta Magna» du syndicalisme aux Etats-Unis.

La loi Clayton avait eu l'avantage d'empêcher l'usage abusif de la loi Sherman contre les travailleurs organisés. Mais la loi Clayton, en octroyant aux actions syndicales un certain degré de protection vis-à-vis de la loi contre les monopoles, fournissait aussi matière à controverse.

Un exemple particulièrement illustratif⁴ est survenu pendant la période qui a immédiatement suivi la Conférence de Philadelphie. Au milieu de l'année 1945, la Cour suprême des Etats-Unis a dû se prononcer sur la question de savoir si certaines actions d'un syndicat pouvaient être réprimées au moyen de la loi Sherman, ou s'il convenait de se référer à la loi Clayton. Ce fut là le point culminant d'un jugement qui avait duré plusieurs années.

Le syndicat mis en cause était le local n° 3 de la Fraternité internationale des travailleurs électriciens (IBEW), dont le lieu de juridiction était la ville de New York. La partie civile qui était en litige avec ce syndicat se composait de fabricants d'équipements électriques dont les usines se trouvaient en dehors de cette ville. Les requérants prétendaient que les actions du syndicat les empêchaient de produire et de vendre leurs marchandises dans la zone métropolitaine de New York parce que les travailleurs avaient réussi à faire en sorte que les entrepreneurs en installations électriques de la ville de New York s'abstiennent de recruter du personnel non affilié à ce syndicat (*closed shop agreements*).

Dans sa description des faits, la Cour suprême reconnaissait que l'objectif du syndicat était d'augmenter le nombre de ses affiliés, de réduire les horaires de travail, d'augmenter les salaires et

d'accroître les possibilités d'emploi pour ses affiliés. Dans le but d'accroître ces possibilités d'emploi, le syndicat avait considéré qu'il serait avantageux pour les usines d'équipements électriques établies dans la ville de New York de profiter d'un marché protégé pour vendre leurs produits.

Renforcé par les conditions de *closed shop* et les entreprises d'équipements électriques, le syndicat demanda à ses affiliés de boycotter l'installation de tout équipement électrique fabriqué par des entreprises situées hors de New York. De cette façon, les entreprises qui installaient du matériel électrique furent obligées d'acheter leur facteur de production auprès des fabricants new-yorkais, qui employaient exclusivement des membres du syndicat local n° 3. Les usines furent également obligées de vendre leurs produits aux seuls installateurs locaux qui avaient conclu des conventions de *closed shop* avec ce syndicat.

Comme on pouvait le supposer, devant l'absence de toute concurrence, les fabricants d'équipements électriques de la ville de New York connurent durant ces années un développement phénoménal. Les emplois se multiplièrent, les salaires augmentèrent et les horaires de travail diminuèrent.

Ces pratiques alarmèrent les fabricants établis en dehors des limites de la ville. Ceux-ci se trouvaient non seulement empêchés d'accéder à la principale agglomération urbaine du pays, mais ils voyaient aussi leurs propres marchés pénétrés par une concurrence qui pouvait vendre à des prix cassés. Ces fabricants craignaient que n'apparaissent ainsi des conditions susceptibles d'entraîner leur expulsion de leurs propres marchés, et leur absorption par les fabricants de la ville de New York. Ils demandèrent alors la protection des tribunaux, en invoquant la loi Sherman.

Pour le juge de première instance, il devint manifeste qu'il se trouvait devant des pratiques contrevenant à la loi Sherman. Le juge a alors émis des ordonnances de justice à l'encontre du

syndicat, lui intimant l'ordre d'interrompre une série d'actions.

Pourtant, la Cour d'appel annula la décision prise en première instance. Cette cour pris pour argument le fait que les actions du syndicat ne pouvaient être jugées selon la loi Sherman, étant donné que la loi Clayton l'empêchait expressément. La Cour d'appel citait le paragraphe pertinent de cette loi⁵: «Le travail d'un être humain n'est ni une marchandise ni un article de commerce. Aucune disposition des lois contre les monopoles ne sera utilisée pour interdire l'existence ou les actes des organisations de travailleurs (...); ces organisations ou leurs membres ne seront pas non plus considérés comme des associations illégales ou des ententes illicites visant à limiter le commerce en vertu des lois contre les monopoles».

Cette controverse est allée jusqu'à la Cour suprême, qui s'est trouvée dans la délicate situation de devoir concilier deux lois qui paraissaient se neutraliser mutuellement: la loi Sherman qui cherchait à préserver une économie fondée sur la concurrence, et la loi Clayton qui prétendait protéger le droit des syndicats à mettre en œuvre des actions visant à améliorer les conditions de vie et de travail de leurs affiliés.

Les tribunaux n'ont pas pu ordonner aux fabricants ou installateurs d'appareils électriques de mettre un terme à leurs accords, car ceux-ci avaient négocié ces conventions avec le syndicat.

La Cour suprême a émis un avis détaillé dans lequel elle exposait les difficultés rencontrées pour parvenir à une décision cohérente dans une situation où les deux principaux instruments juridiques dont elle disposait se contredisaient.

La cour a affirmé qu'il existait une entente illicite entre les syndicats et les employeurs, devenue manifeste lorsque le moment est arrivé pour les employeurs de fixer des prix. La cour a alors décidé que le syndicat avait perdu l'immunité que lui garantissait la loi Clayton et que ses actes tombaient sous le coup de la loi Sherman. «Si le syndicat avait agi seul, dans son propre intérêt, et que cela avait entraîné

une limitation du commerce entre Etats, la loi Sherman ne serait pas applicable. Mais si le syndicat a aidé les fabricants et les commerçants à enfreindre cette loi, alors l'immunité du syndicat disparaît.»

Les critiques n'ont pas manqué au sujet de cet avis de la cour. «Ce qui est légal si on le fait seul ne doit pas devenir illégal si on le fait avec l'aide d'autrui et avec le même objectif. Dans le cas contraire, une menace d'illégalité pèse sur les négociations collectives», a estimé l'un des juges, qui a émis un avis divergent.

L'avis émis par la Cour suprême sur cette affaire fit jurisprudence, et permit pour la première fois le recours à la loi Sherman dans les litiges entre employeurs et syndicats.

Pire, les contradictions entre les deux lois ont conduit en 1947 au vote par le Congrès de la loi Taft-Hartley qui limite les droits des syndicats. Parmi les éléments clés du «Taft-Hartley Act», il convient de mentionner les suivants:

- Il est interdit aux syndicats d'apporter toute contribution financière aux élections fédérales, aux primaires et aux conventions ou de dépenser quelque somme que ce soit dans le cadre de ces élections.
- La Commission nationale des relations professionnelles (*National Labor Relations Board*) est autorisée à demander des ordonnances visant à empêcher les syndicats de s'impliquer dans un ensemble de pratiques de travail définies comme «déloyales».
- Les entreprises se voient accorder le droit d'ester en justice pour les préjudices résultant de grèves ou d'arrêts de travail et estimés illégaux aux termes de la loi Taft-Hartley.
- Les employés se voient explicitement accorder le droit ne pas s'affilier à un syndicat et de ne pas participer à une action collective (un droit qui, juridiquement, ne leur a jamais été nié).
- Les accords de *closed shop* (lorsque l'embauche sur un lieu de travail est réservée aux membres d'un syndicat) sont interdits.

- Des accords limités entre syndicats et entreprises sont seulement autorisés si une majorité des employés approuve ces accords lors d'un vote à bulletins secrets, et seulement si la législation de l'Etat le permet.
- Il est interdit aux employeurs de contribuer financièrement aux fonds syndicaux de santé et de bien-être social ne se trouvant pas sous administration mixte.
- Le gouvernement fédéral peut mettre fin à une grève pour une période dite de «délai de réflexion» de quatre-vingts jours.

Cependant, malgré les péripéties qu'il a traversées, le principe selon lequel le travail n'est pas une marchandise a conservé toute sa force, et la loi Sherman n'a pu être à nouveau invoquée pour empêcher les regroupements syndicaux ou les grèves. Toute cette aventure américaine pourrait être considérée comme anecdotique si elle n'illustre pas les usages particuliers que l'on peut faire, dans certains contextes bien spécifiques, d'un principe universel. D'où la nécessité de maintenir une vigilance constante afin que les principes et les normes conservent l'esprit et le but dans lesquels ils ont été proclamés.

Notes

¹ «Tout contrat, toute association sous forme de trust ou sous une autre forme, ou toute entente illicite entravant le commerce ou les échanges commerciaux.»

² «Le travail d'un être humain n'est ni un produit, ni un article de commerce.»

³ D'autres instruments juridiques ont étendu les droits des syndicats. La loi Norris-Laguardia (1932), par exemple, a interdit les contrats de travail dans lesquels l'employé s'engageait à ne pas s'affilier à un syndicat (*yellow dog contracts*). En 1935, la loi Wagner fut promulguée. Elle établissait les mécanismes destinés à l'organisation des syndicats et à la négociation des conventions collectives.

⁴ Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique ALLEN BRADLEY CO. v. LOCAL UNION NO. 3, 325 U.S. 797 (1945).

⁵ Le chapitre 6 de la loi 15 U.S.C.A. 17 stipule que: «le travail d'un être humain n'est ni une marchandise, ni un article de commerce. Rien de ce que contiennent les lois antimonopoles ne sera interprété aux fins d'interdire l'existence et les activités d'organisations de travailleurs, ou d'organisations agricoles ou horticoles instituées aux fins d'assistance mutuelle, ne disposant pas d'un capital propre et ne poursuivant pas de but lucratif, ou d'interdire ou d'empêcher les membres desdites organisations d'exercer légalement les légitimes activités de celles-ci; lesdites organisations ou les membres qui les constituent ne seront pas utilisés ou considérés comme étant des associations illégales ou des ententes illicites visant à mettre des entraves aux échanges commerciaux, et ce en vertu des lois antimonopoles.»

Aux Etats-Unis, cela paie d'être syndiqué!

Les travailleurs américains syndiqués gagnent bien plus que leurs homologues non syndiqués. Les femmes et les minorités ethniques subissent moins de discrimination salariale dans les lieux de travail syndiqués. Pourquoi dès lors n'y a-t-il pas plus d'Américains membres de syndicats?

Ian Graham
Journaliste

Cela paie d'être syndiqué. C'est officiel, en tout cas aux Etats-Unis. Une fois de plus, les statistiques du gouvernement montrent que les travailleurs syndiqués bénéficient de salaires beaucoup plus élevés: l'an dernier, sur l'ensemble des secteurs professionnels, les membres de syndicats américains ont gagné en moyenne 25 pour cent de plus que leurs homologues non syndiqués, selon les données du ministère de l'Emploi des Etats-Unis¹. Les travailleurs syndiqués arrivent ainsi à une moyenne de 718 US\$ par semaine, contre 575 US\$ pour les travailleurs non organisés en syndicat. Cette tendance se retrouve dans presque tous les groupes professionnels – (voir tableau 1). Pour les travailleurs des services de protection et de gardiennage, l'avantage des syndiqués est même énorme: 56 pour cent de plus que les autres salariés du secteur!

«La place d'une femme est dans son syndicat», martèle un vieux dicton du monde du travail. Là aussi, les faits penchent nettement en faveur des syndicats américains: les femmes syndiquées gagnent 30 pour cent de plus que les non syndiquées. En d'autres termes, l'inégalité de rémunération selon les genres est plus étroite lorsque les syndicats sont présents (voir tableau 2), même si des différences subsistent assurément. Le même genre d'effet peut être constaté pour les mino-

rités ethniques: les travailleurs afro-américains affiliés à un syndicat gagnent 30 pour cent de plus que leurs homologues non syndiqués, une différence qui atteint 45 pour cent dans le cas des travailleurs latinos (voir tableau 2).

Les Américains aiment les bonnes affaires. On pourrait donc s'attendre à ce qu'ils fassent la queue pour rejoindre les rangs syndicaux, mais c'est loin d'être le cas. La densité syndicale – le nombre d'adhérents par rapport à celui des travailleurs organisables en syndicats – a chuté de façon spectaculaire ces dernières décennies. Aux Etats-Unis, elle avait atteint son sommet en 1945-46 et en 1954, lorsque 35 pour cent des travailleurs étaient membres de syndicats. En 1983, elle n'était plus que de 20,1 pour cent. Par la suite, une forte chute l'a fait descendre à 13,5 pour cent en 2001 (voir tableau 3). Ce dernier chiffre est encore à relativiser étant donné la hausse de la syndicalisation au sein du secteur public, où la densité syndicale est actuellement de 37 pour cent. Dans l'industrie privée non agricole par contre, les syndicats américains représentent moins de 10 pour cent de la main-d'œuvre.

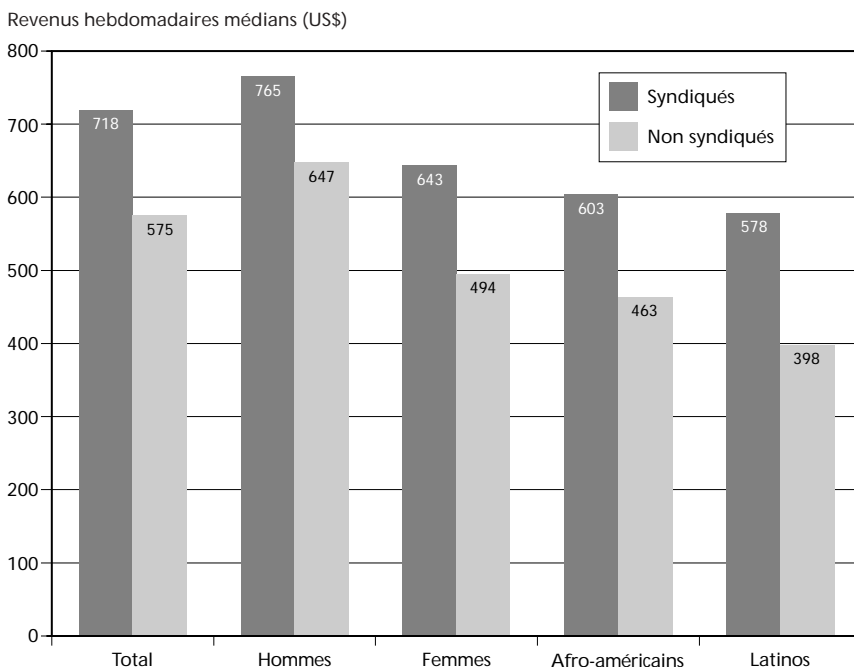
On peut se demander pourquoi les taux d'organisation affichés par les syndicats américains ne suivent pas la même courbe que celle de leurs exploits sur le terrain des salaires. Une explication sou-

Tableau 1. Salaire des Américains syndiqués et non syndiqués par profession en 2001 (Revenus hebdomadaires médians des travailleurs à temps plein)

Profession	Syndiqués	Non syndiqués	Pourcentage de différence
Total	718 US\$	575 US\$	25
Cadres, personnel administratif hautement qualifié, managers	869 US\$	865 US\$	0,4
Employés à postes de responsabilités	864 US\$	853 US\$	0,1
Techniciens qualifiés	731 US\$	662 US\$	11
Vendeurs	559 US\$	575 US\$	-3
Secrétaires, réceptionnistes, etc.	597 US\$	472 US\$	26
Services de protection et de gardiennage	809 US\$	518 US\$	56
Services (autres)	426 US\$	333 US\$	27
Ingénieurs, travaux de précision	822 US\$	590 US\$	39
Machinistes	587 US\$	421 US\$	39
Transport	724 US\$	521 US\$	39
Ouvriers	530 US\$	369 US\$	44
Agriculture, sylviculture, pêche	587 US\$	345 US\$	70

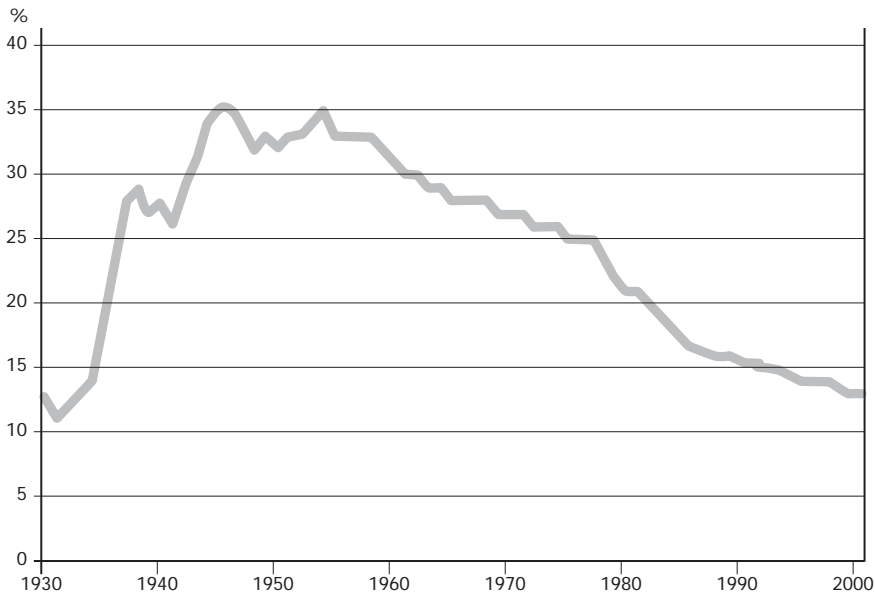
Source: ministère américain du Travail, *Employment and Earnings*, janvier 2002. Publié sur le site de l'AFL-CIO.

Tableau 2. Revenus hebdomadaires médians des travailleurs américains à temps plein, 2001



Source: *Employment and Earnings*, ministère américain du Travail, janvier 2002. Publié sur le site de l'AFL-CIO.

Tableau 3. Densité syndicale aux Etats-Unis, 1930-2001



Note: Les informations du Bureau des statistiques du travail datant d'avant 1981 étaient compilées de façon différente que celles des années suivantes, elles ne sont donc pas nécessairement comparables.

Sources: *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, Bureau du recensement; *Handbook of Labor Statistics*, Bureau des statistiques du travail, Bulletin 2070, décembre 1980; et *Employment and Earnings*, Bureau des statistiques du travail, janvier, différentes années, 1983-2002. Publiés sur le site Internet de l'AFL-CIO.

vent avancée par les syndicalistes américains eux-mêmes est qu'ils n'ont pas considéré le recrutement de nouveaux membres comme une priorité suffisamment importante dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Ils ont modifié cette approche dans les années quatre-vingt-dix, lorsque le slogan «Union Yes» a annoncé une nouvelle politique de la part des syndicats sectoriels et de la fédération nationale, l'AFL-CIO. Des fonds importants ont alors été alloués aux campagnes d'organisation des travailleurs en syndicats et beaucoup de recruteurs ont été engagés. L'impact de ce changement de priorité prend bien sûr quelque temps à se faire sentir.

Quoi qu'il en soit, il existe un autre, et bien plus important, obstacle à la syndicalisation en Amérique: les employeurs antisyndicaux, aidés par une législation qui contrecarre sans cesse l'organisation des travailleurs (voir aussi l'article de Luis Bredow en page 9). Selon un son-

dage national réalisé en septembre 2001, 68 pour cent des Américains pensent qu'il faut accroître la protection des droits sur les lieux de travail et 65 pour cent d'entre eux estiment que les entreprises ont trop de pouvoir et que de nouvelles lois sont nécessaires pour les tenir responsables de la façon dont elles traitent leurs employés. Ce sondage a été réalisé pour l'AFL-CIO par Peter D. Hart Research Associates². Il montre, sur ces cinq dernières années, une augmentation de 10 pour cent du nombre des travailleurs qui pensent que le patronat a trop de pouvoir, et une augmentation de 12 pour cent du nombre de ceux qui disent que d'autres lois sont nécessaires.

La législation du travail américaine a souvent fait l'objet de critiques. «Le droit d'organiser en syndicat et le droit de faire grève ne sont pas protégés adéquatement par la législation du travail des Etats-Unis», souligne la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) dans une sou-

mission détaillée au Conseil d'administration de l'OIT en mars dernier³. L'AFL-CIO est une affiliée de la CISL. Cette dernière affirme que la loi américaine est «incapable de protéger les travailleurs quand l'employeur est décidé à détruire ou à empêcher la création d'une représentation syndicale. Des lois faibles et leur mauvaise application entravent aussi la pratique de la négociation collective». Selon la CISL, «une série de mesures de large portée doivent être prises afin d'établir un véritable respect des normes fondamentales du travail aux Etats-Unis, particulièrement en ce qui concerne les droits syndicaux».

La dénonciation la plus en vue de la législation du travail américaine est peut-être venue de Human Rights Watch, il y a deux ans. Dans un rapport spécial⁴, l'organisation de défense des droits humains observait que des milliers de travailleurs américains sont licenciés de leur boulot chaque année ou subissent d'autres représailles parce qu'ils essaient de créer des syndicats. Les employeurs peuvent s'opposer à l'organisation de syndicats en faisant traîner les procédures judiciaires durant des années. Les peines pour violation des lois du travail sont si légères que les entreprises les considèrent souvent comme des frais «habituels» de leur business. En tout cas, comme l'a montré Human Rights Watch, des millions de travailleurs – dont des employés d'exploitations agricoles, des travailleurs domestiques, des superviseurs de bas d'échelle et des travailleurs «indépendants» qui en vérité dépendent d'un seul employeur – sont délibérément exclus de la couverture des lois sur les droits d'organiser en syndicats et de négocier.

Human Rights Watch fait appel au Congrès américain pour assurer, entre autres:

- des appels accélérés pour lutter plus rapidement contre les pratiques déloyales du travail;
- de véritables droits d'accès des syndicats aux lieux de travail;
- des recours plus expéditifs contre les négociations de mauvaise foi de la part d'employeurs;
- la ratification par les Etats-Unis des conventions de l'OIT sur la liberté syndicale et sur le droit à la négociation collective.

De telles mesures augmenteraient sans aucun doute les taux d'organisation des travailleurs américains. En attendant, les syndicats continuent d'améliorer les revenus et conditions de travail de leurs membres, des revenus qui vont d'ailleurs au-delà du seul salaire: les pensions constituent une part importante des rémunérations, de même que la couverture des soins de santé, tout particulièrement aux Etats-Unis où il n'existe pas de système d'assurance maladie généralisé. Et sur ces points aussi, les syndicats sont vainqueurs. Les statistiques du gouvernement américain montrent que, en 1999, 73 pour cent des travailleurs syndiqués dans le secteur industriel privé sont couverts par les prestations de soins de santé, contre seulement 51 pour cent des travailleurs non syndiqués⁵. De même, 79 pour cent des syndiqués bénéficiaient de plans de pension, contre 44 pour cent des non-syndiqués.

Les allocations de pension sont un sujet de discussion douloureux pour les travailleurs américains à l'heure actuelle. L'effondrement récent de grandes entreprises s'est soldé par des licenciements massifs frappant des travailleurs ayant beaucoup d'ancienneté qui, dans de nombreux cas, ont perdu les montants qu'ils avaient épargnés en vue de la pension. En effet, non seulement les contributions des employeurs aux plans de pension avaient été investies dans le propre capital de l'entreprise, mais il y avait aussi une tendance croissante à faire pression sur les travailleurs pour qu'ils placent leur propre épargne pension dans l'entreprise. De

- une réintégration rapide et un remboursement total des arriérés de salaires pour les travailleurs qui ont été licenciés parce qu'ils organisaient un syndicat;
- des procédures d'élection plus rapides pour choisir les représentants syndicaux sur un lieu de travail;

grandes questions sont désormais posées. Est-il sage et moral pour une entreprise d'engloutir l'épargne de ses salariés dans sa propre affaire? Une façon de prévenir une nouvelle affaire Enron dans la constitution de fonds de pension est d'avoir recours aux plans de pension dont le montant des prestations est défini à l'avance. De tels plans existent et une fois de plus ce sont les travailleurs syndiqués qui sont le mieux lotis. Ils sont en effet mieux protégés contre les faillites des employeurs grâce à un système d'assurance⁶. Les statistiques de 1999 montrent que 70 pour cent des syndiqués dans le secteur industriel privé aux Etats-Unis bénéficient de tels plans de pension, contre seulement 16 pour cent des non-syndiqués. Décidément, le syndicalisme a du bon...

Notes

¹ Dans cet article, les données sur les revenus et le nombre de membres des syndicats, tout comme les tableaux et graphique, sont extraits de *The Union*

Difference, une publication sur Internet du syndicat AFL-CIO (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*). L'AFL-CIO tire ces statistiques de deux sources principales: ministère américain du Travail, *Employment and Earnings*, janv. 2002, et Bureau of National Affairs, *Union Members and Earnings Data Book*, 2000.

² *The Union Difference* est disponible en anglais à l'adresse Internet <http://www.afcio.org/uniondifference/index.htm> et en espagnol (format PDF) à l'adresse http://www.afcio.org/uniondifference/diferencia_sindical.pdf.

³ AFL-CIO, *Workers' Rights In America*, sept. 2001. Disponible en format PDF à l'adresse <http://www.afcio.org/rightsinamerica/report.pdf>.

⁴ *Freedom of association and effective recognition of the right to collective bargaining*, document pour le Conseil d'administration de l'OIT, 283^e session, mars 2002. Ce document reproduit l'information reçue mais ne représente pas l'opinion de l'OIT. La partie concernant les Etats-Unis commence à la page 179. Une version PDF est disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb283/pdf/gb-3-2-coll.pdf>.

⁵ Human Rights Watch, *Unfair Advantage*, août 2000. Disponible en français, anglais et espagnol à l'adresse <http://www.hrw.org/reports/2000/uslabor>

⁶ Bureau des statistiques du travail, *Employee Benefits in Private Industry*, 1999.

Afrique: l'autre SIDA (Salaire Impayé Depuis des Années)

Le non-paiement des salaires prend des proportions épidémiques dans nombre de pays d'Afrique. Avec des conséquences graves, parfois fatales, pour les travailleurs et travailleuses. Les effets secondaires ne sont pas moindres: ils atteignent la société dans son ensemble. La santé et l'éducation sont touchées. La démocratie et l'Etat de droit en souffrent aussi.

André Linard

Journaliste

Avec les contributions du réseau Syfia International

Le 20 juin 2002, les travailleurs du Programme de renforcement de la nutrition au Sénégal ont battu le macadam des rues de Dakar pour réclamer quatre mois d'arriérés de salaires. Avant eux, et pour les mêmes motifs, les travailleurs de la Sotrac, la société publique de transport à Dakar, ainsi que ceux des industries textiles étaient plusieurs fois descendus dans la rue.

Ce ne sont là que des exemples récents parmi beaucoup d'autres, qui illustrent une pratique fréquente sur le continent africain: les retards de paiements des salaires, qui prennent parfois une ampleur telle qu'on peut remplacer le terme «retard» par «absence». En septembre 2001, ce sont les employés du quotidien *Fraternité Matin*, en Côte d'Ivoire, qui ont fait les frais du désengagement de l'Etat et se sont retrouvés, un vendredi, avec, en main, un salaire de 5000 francs CFA (moins de 7 US\$). En février 2002, c'était le tour du personnel d'Air Afrique, victime du dépôt de bilan de la compagnie aérienne qui devait déjà deux mois d'arriérés de salaires à ses travailleurs au Togo et au Bénin, et six mois en Côte d'Ivoire. Et ainsi de suite...

En remontant dans le temps, les exemples se multiplient. «La seule chose qui n'a

pas augmenté, c'est le salaire des fonctionnaires, écrivait à la mi-1997 un journaliste centrafricain. De toute façon, aucun d'eux n'a rien touché depuis le début de l'année. Fin avril, après avoir menacé de faire grève, ils ont obtenu le paiement de leur salaire... du mois de décembre 1996» (Germain Sylai Gotto, Agence Syfia, juin 1997). En République démocratique du Congo, c'est la Gécamines qui fut touchée: le nouveau patron nommé en 1999 paya une partie des arriérés de salaires mais «les arriérés des salaires antérieurs, 1997 et 1998, ne purent être résorbés. Bien au contraire, ils furent alourdis par la suite par ceux de l'année 2001, soit à ce jour un total de près de dix-huit mois de salaires impayés» (*Le Phare*, Kinshasa, 3 mai 2002).

A Madagascar, les retards se manifestent au moins sous trois formes: des sommes qui ne sont jamais payées, des paiements décalés et des réductions d'office. Des variantes existent, telle celle dénoncée au Zimbabwe par la Confédération internationale des syndicats libres: en octobre 2001, «près de 200 agents de nettoyage de l'hôpital central ont été suspendus en attendant leur licenciement; ils étaient en grève pour protester contre le fait qu'ils ne recevaient que la moitié de leur salaire

mensuel»¹. Ou encore le refus de paiement des rémunérations à des délégués syndicaux qui avaient été suspendus en raison de leur engagement, comme au Malawi².

Dans tous les secteurs

Selon les situations, les secteurs concernés varient. Au Sénégal, ce sont les entreprises privées qui restent à la traîne. Beaucoup de chefs d'entreprise, en effet, ne respectent pas la législation sur les salaires. Les secteurs les plus touchés sont le transport, le textile et l'agroalimentaire. «Depuis cinq ans, il y a une inflation des conflits sociaux liés aux difficultés des paiements des salaires et les dossiers en souffrance engorgent les tribunaux», explique l'avocat Ablaye Fall, spécialiste en droit du travail au barreau de Dakar. Dans la fonction publique, les salaires sont en revanche régulièrement payés.

Mais ce qui est vrai pour le Sénégal ne l'est pas nécessairement ailleurs. Ainsi, au Cameroun, nombre de mairies ont connu des mouvements sociaux consécutifs aux arriérés de salaires dus aux fonctionnaires. «On nous a coupé les salaires comme à tous les agents de l'Etat, alors que, en réalité, nous ne le sommes pas, explique Mahzou, chef de bureau à Douala³. Par la suite, les salaires des agents de l'Etat ont été un peu revalorisés, mais pas les nôtres.» Fonctionnaires de l'Etat pour la réduction, mais pas pour la revalorisation: jouer sur le statut est aussi un moyen utilisé pour ne pas payer l'entièreté des salaires.

A Madagascar, les salariés des entreprises publiques ou parapubliques qui sont en cours de privatisation figurent parmi les premières victimes. Ensuite les employés de courte durée (ECD), c'est-à-dire des agents de l'Etat qui ne sont jamais intégrés dans la grande famille des fonctionnaires. Viennent alors les travailleurs des petites et moyennes entreprises souvent dirigées par des étrangers.

Mauvaise gestion et marché mondial

Le non-paiement des salaires résulte d'au moins trois causes: le manque de volonté des dirigeants, la corruption et la mauvaise gestion (voir aussi l'article de Ibrahim Mayaki en page 24). A Madagascar, par exemple, plus de 150 entreprises publiques sont à privatiser et certaines sont laissées en déliquescence par des dirigeants qui prévoient de les racheter ensuite à bas prix. Or, sans bonne gestion, l'entreprise n'a pas de ressources pour payer les salaires. Le cas du Réseau national des chemins de fer malgache (RNCFM) est révélateur: depuis 1996, l'entreprise tourne au ralenti. «Aucune politique de développement n'a été lancée. La dernière grande réparation date de 1992!», s'exclame Rambelo Jacky, administrateur délégué du RNCFM. Conséquence: depuis 1998, les employés ne touchent que la moitié de leur salaire, lequel n'a jamais été ajusté. Depuis six mois, les salariés n'ont plus rien perçu.

Le retard de règlement des salaires peut aussi être dû à des causes extérieures, telles les conditions économiques. Ainsi, au Bénin, la baisse des cours du coton sur le marché mondial (de 1300 US\$ la tonne en 2000 à 660 US\$ en juin 2002) a privé de ressources la société cotonnière Sonapra, et les producteurs et transporteurs n'ont pas été rémunérés. De même, nombre de retards de paiement du personnel de l'Etat sont dus à la fois à des carences dans la gestion de l'administration et à l'étranglement qui résulte des plans d'ajustement structurel. Dans les économies des pays en développement, les entreprises ne disposent pas nécessairement de réserves ou d'accès facile au crédit qui leur permettraient de faire face à un manque de liquidités.

Jusqu'à l'esclavage

Les conséquences du retard de paiement peuvent être nombreuses, variées et graves, pour les travailleurs, pour l'entreprise et pour la société tout entière.

Les premières victimes sont évidemment ceux et celles qui ont mérité leur sa-

laire et ne le perçoivent pas. Ils vivent parfois des situations dramatiques. Aux chemins de fer malgaches, au cours des six premiers mois de 2002, une quarantaine d'employés ont trouvé la mort à cause de la paupérisation. Actuellement, quelques familles de travailleurs impayés ont élu domicile dans de vieux wagons. Quant aux 24 000 travailleurs de la Gécamines et leur famille, ils se trouvent sans protection sociale. «A Kinshasa et à Matadi, des familles sont délogées; les enfants sont chassés des écoles; hôpitaux, cliniques et laboratoires leur ferment les portes au nez...» (*Le Phare*, Kinshasa, 3 mai 2002).

Condamnés à survivre à tout prix, ces travailleurs peuvent parfois tomber dans des situations proches de l'esclavage. En Afrique, en effet, une des causes principales du travail forcé est l'endettement. Durant la guerre en République démocratique du Congo, des fonctionnaires impayés se sont endettés auprès d'usuriers et ont été astreints à des travaux agricoles dans les fermes de ces prêteurs; certains travailleurs ont vendu leurs enfants pour rembourser leur dû.

Pour éviter de se retrouver sans revenus, les travailleurs sont aussi souvent poussés à chercher d'autres options, ce qui peut se faire au détriment de l'entreprise ou d'autres groupes sociaux.

Beaucoup, en effet, abandonnent leur poste pour travailler ailleurs, afin de joindre les deux bouts. Mose, par exemple, employé de courte durée du ministère malgache de l'Agriculture. A la première heure de la journée, il est au bureau. Une heure plus tard, après avoir fait acte de présence, il rejoint un petit garage où il peut gagner quelques sous en effectuant de petites réparations. A 16 heures, il revient au bureau pour pointer et tout de suite après il est chauffeur de taxi. Interrogé sur ses absences, Mose réplique: «Mon chef me comprend. De toute façon, il faut que la famille survive. L'Etat n'a rien de mieux à me proposer!»

Impayés, ou insuffisamment rémunérés, les travailleurs se trouvent parfois obligés de prendre un second emploi et peuvent être tentés de s'absenter pendant les

heures de travail pour trouver des revenus complémentaires. Au Cameroun, explique un directeur d'école primaire de Douala, «faute de revenus suffisants, certains maîtres ne peuvent plus payer les moyens de transport qu'ils utilisent pour se rendre à leur poste de travail. Ils ne viennent donc plus à l'école et vous pouvez imaginer ce que cela fait comme perte».

Parfois, la conséquence est pire et se traduit en corruption et en extorsion de fonds. Il est ainsi fréquent que, privés de salaires, des enseignants imposent des «contributions» aux parents, vendant littéralement les diplômes et les heures de cours. Ou que des policiers fixent des amendes arbitraires qu'ils empochent. De la même manière que des journalistes non payés recourent aux articles de complaisance, aux publi-reportages, aux «enveloppes grises», au «coupage», selon les divers noms donnés à cette pratique. Dans tous ces cas, le retard ou l'absence de paiement des salaires a des conséquences bien au-delà des travailleurs concernés. Les victimes sont le système éducatif, l'Etat de droit, la démocratie... bref, la société tout entière.

Actions syndicales

Certes, le problème n'est pas sans solutions, mais celles-ci ne sont pas simples. Souvent, les travailleurs sont coincés: protester au risque de perdre son travail, ou accepter les retards pour conserver malgré tout une source de revenus. «C'est une bataille difficile que nous perdons souvent, car le travailleur est beaucoup plus préoccupé de rester dans sa boîte», explique Iba Ndiaye Diadji, le patron de la Confédération des syndicats autonomes du Sénégal (CSA). Ainsi, à Madagascar, malgré tous les manquements, peu de plaintes sont enregistrées auprès de l'Inspection du travail: les demandes relatives aux salaires impayés ne représentent que 10 pour cent des plaintes recensées.

L'appartenance à un syndicat est-elle génératrice de paiement régulier des travailleurs? Oui! répondent généralement les syndicalistes. «Le fait syndical est ex-

trêmement important parce qu'il fait réfléchir l'employeur», souligne un expert dakarois, surtout lorsque les syndicats sont «réfléchis et non bellicistes, et ne cassent pas l'outil de travail».

La présence syndicale joue d'abord un rôle préventif. Si, au Sénégal, la fonction publique paie ses agents à temps, «c'est lié au prestige de l'Administration, mais aussi au fait que les syndicats les plus turbulents, tels ceux des enseignants, sont dans la fonction publique. Ce sont des agents dont le gouvernement a peur», explique Iba Ndiaye Diadji. En effet, sur 67 000 agents de l'Etat, 25 000 sont des enseignants.

Dans ce pays, l'expérience montre qu'il est plus efficace de privilégier les négociations entre employeurs et travailleurs. Cela permet de faire l'économie d'un procès ou d'un conflit qui peut être long. Toutefois, souligne l'avocat Ablaye Fall, «on ne doit jamais conclure des accords qui lèsent les travailleurs, parce que le salaire est un droit». Mais, une fois que le conflit éclate, il devient difficile de négocier parce que l'inspecteur du travail doit appliquer la loi qui dit que «la matière du salaire n'est pas négociable».

Lorsque la «prévention» ne suffit pas, ce sont d'autres formes d'action que les syndicats mettent en œuvre, et tout dépend alors du rapport de forces qu'ils peuvent construire. Au Cameroun, en quelques années, les salaires de la fonction publique ont été réduits d'office, ce qui s'apparente à un refus de paiement. Depuis deux ans, les syndicats camerounais de l'enseignement multiplient les grèves pour retrouver leur niveau de salaire d'avant 1993 et pour obtenir un statut stable pour leurs membres. Ils l'ont obtenu, explique un responsable syndical enseignant, ce qui entraîne notamment le droit à des primes, mais le statut omet d'en préciser le montant. «Il y est dit que le montant des primes sera déterminé par un texte d'application, mais nous l'attendons toujours.» Dans le même pays, les employés des mairies ont mené plusieurs mouvements sociaux pour réclamer le paiement des salaires réduits d'autorité. Cela a permis au moins d'assu-

rer la régularité du versement, malgré des retards occasionnels de deux semaines.

Un enjeu pour la formation

Lorsqu'elles représentent un nombre significatif de travailleurs et qu'elles sont indépendantes, les organisations syndicales permettent à leurs membres d'incarner une force face aux payeurs défaillants. Mais ces deux conditions d'efficacité des syndicats (représentativité et indépendance) ne sont pas toujours remplies. A Madagascar, ceux qui font appel au syndicat sont aussi peu nombreux à cause du passé politique de ce dernier. «Je ne trouve pas nécessaire d'y adhérer. Les syndicats existants sont tellement dépendants des partis politiques. Ainsi, leur préoccupation ne profite pas souvent aux simples salariés», avoue Rajo, un employé de zone franche. Que ce soit la réalité ou que ce soit dû à une mauvaise perception du syndicalisme n'y change rien: les travailleurs qui ne sont pas syndiqués affaiblissent leur propre capacité de défense et déforcent la capacité d'action de leurs collègues syndiqués.

Aller en justice se révèle souvent aléatoire, faute de réelle indépendance des juges ou de ressources pour les plaignants. «Cela ne servira à rien de faire valoir mon droit. Je risquerais de perdre du temps. Si je n'ai pas les moyens de 'soudoyer' certains agents, je n'aurai pas gain de cause», expose Basile, un chauffeur malgache au chômage depuis avril 2002. Le Sénégal a créé en 1997 le référé social, une juridiction qui peut prendre des mesures conservatoires. Mais il faut «qu'il y ait un péril immédiat et une absence de contestation sérieuse», précise l'avocat Ablaye Fall.

Certains chefs d'entreprises de petites et moyennes tailles profitent de l'incrédulité de certains salariés et refusent de payer leurs salaires. «Certains nouveaux investisseurs étrangers se foutent du code du travail et invoquent des prétextes pour ne pas payer le dû des employés», raconte un inspecteur malgache du travail. Cela résulte du fait que beaucoup de salariés ne

connaissent ni leur droit ni le code du travail. Le retard de paiement est fréquent dans cette situation.

C'est dès lors aussi du côté de la formation des travailleurs à leurs droits que des issues sont à chercher, et c'est là une activité de base des organisations syndicales. «La plupart des ouvriers ignorent leur droit. Beaucoup reste à faire concernant la formation des travailleurs sur le code du travail», explique le responsable du syndicat Fisemare à Antananarivo. La fondation allemande Friedrich Ebert (*Friedrich Ebert Stiftung* – FES) a organisé des formations

à l'intention des employés afin qu'ils maîtrisent le code du travail et défendent leurs droits. Car, si des lois existent, c'est précisément pour protéger le plus menacé face au plus fort...

Notes

¹ CISL: *Rapport annuel 2002 des violations des droits syndicaux*, p. 61.

² *Ibid.*, p. 35.

³ Confédération mondiale du travail (CMT): *Rapport annuel 2001 sur les droits des travailleurs*.

L'ardoise salariale africaine: un dossier explosif

La politique, parfois incohérente, des institutions financières internationales n'est pas étrangère aux arriérés de salaires en Afrique. Elle n'explique cependant pas tout. Les gouvernements locaux doivent aussi assumer leurs responsabilités.

Ibrahim Mayaki

Spécialiste régional en éducation ouvrière
BIT, Abidjan

Lorsque, en août 2002, le personnel de la municipalité de Bangui décide de se mettre en grève totale pour huit jours, le mécontentement est à son comble. Et il y a de quoi. La plupart des 400 employés de la ville, capitale de la République centrafricaine, n'ont plus vu la couleur de leurs salaires depuis quarante-deux mois. Connaissant l'état des finances de l'administration, ils se contenteront de négocier le paiement de sept mois d'arriérés. Il faut, en effet, parer au plus pressé, tant la situation est devenue désespérée. «Depuis quatre ans, rien n'est fait pour alléger les souffrances du personnel, beaucoup de camarades sont morts dans la misère. D'autres, faute d'argent, ont vu mourir sous leurs yeux leurs épouses, époux, ou enfants», déplore un responsable syndical.

Le cas des fonctionnaires de Bangui est loin d'être unique en Afrique francophone (voir aussi l'article d'André Linard en page 19). Depuis bientôt deux décennies, le non-paiement à terme échu des salaires, notamment dans les administrations publiques et parapubliques, est devenu un phénomène largement répandu sur le continent.

Coincidence? C'est alors qu'il entame sa cure d'ajustement structurel que le Mali inaugure les premiers retards dans le paiement des traitements de fonctionnaires en Afrique. Nous sommes au début des an-

nées quatre-vingt. A l'époque, des milliers de personnes sont mises à pied dans la fonction publique malienne, il est vrai pléthorique. Aux licenciements s'ajoutent les délais de paiement de ceux et celles qui restent en poste. Les arriérés de salaires et les «dégraissments» ne seront sans doute pas étrangers à la fronde du mouvement syndical. C'est celui-ci qui prendra la tête du mouvement démocratique qui, en 1991, met fin au régime du général Moussa Traoré.

Dans les années quatre-vingt-dix le club des «arriérés salariaux» est rejoint par la République centrafricaine, le Niger et le Tchad. Le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, Madagascar et le Togo ne tarderont pas à tristement leur emboîter le pas. Les arriérés peuvent désormais atteindre quarante-deux mois. Au Niger, lui aussi en plein ajustement structurel, les grèves contre les arriérés de salaires se multiplient pendant pratiquement toute la décennie. Pour éponger l'ardoise, le gouvernement va même jusqu'à émettre des bons de trésor à l'adresse des fonctionnaires. L'opération est un échec. Elle profite surtout aux usuriers et aux spéculateurs. Il faut attendre 1999 pour voir le dialogue social aboutir à un accord qui permet de sortir de l'ornière.

De grèves en «villes mortes» et de manifestations en négociations houleuses,

l'épineuse question du non-paiement des salaires dans nombre de pays d'Afrique francophone restera, tout au long de la décennie, une source d'instabilité sociale. Les protestations conduiront ici et là à raccourcir la vie de plusieurs gouvernements restés sourds aux appels au dialogue.

Aujourd'hui, le calme semble être revenu. De nombreux protocoles d'accord sont en voie de concrétisation et certains pays sont arrivés à conclure des pactes sociaux impliquant employeurs et syndicats. Mais, sans la consolidation de la concertation sociale, sans bien sûr le respect des engagements, et sans des mesures propices à la relance économique, l'embellie pourrait être de courte durée. D'autant que les phénomènes d'arriérés touchent désormais les travailleurs et travailleuses du secteur privé qui avaient été jusqu'ici relativement épargnés.

Sans doute conviendra-t-il maintenant de s'attaquer aux racines du mal. Certes, les gouvernements n'ont pas tout à fait tort lorsque – comme le faisait encore, en avril dernier, le ministre de la Fonction publique de Guinée-Bissau, M. Carlos Pinto Perreira – ils invoquent la mauvaise conjoncture. En mai 2002, le gouvernement de Guinée-Bissau a commencé à régler les arriérés de ses enseignants et du personnel médical en leur accordant deux mois de salaire sur les quatre qui leur étaient dus. «Le non-paiement des autres arriérés n'est pas une manifestation de la mauvaise volonté du gouvernement, mais est dû à une situation financière très difficile», affirmait M. Carlos Pinto Perreira.

Si les programmes d'ajustement mis en œuvre en Guinée-Bissau ont, semble-t-il, permis de juguler l'inflation, la dette publique est aujourd'hui estimée à 743,1 milliards de francs CFA (plus d'un milliard de dollars), soit cinq fois le PIB du pays. Un pays comme le Cameroun est endetté à hauteur de 5,8 milliards d'euros. Au total l'Afrique de l'Ouest «doit» aux bailleurs de fonds internationaux près de 70 milliards de dollars, soit neuf dixièmes du produit intérieur brut moyen de la région.

Aucune négociation salariale ne semble avoir lieu sans que les gouvernements

n'estiment nécessaire de consulter les institutions de Bretton Woods, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Au point que les conseils prodigués par celles-ci ressemblent davantage à des injonctions. Comment interpréter autrement les propos du ministre de l'Education nationale du Burundi qui, en mai dernier, menaçait de sanctionner des enseignants en grève pour une revalorisation salariale, tout en rappelant «ce n'est pas au moment où le Fonds monétaire international (FMI) demande au Burundi de diminuer son budget de 3,5 milliards de francs burundais (4 millions de dollars) que celui-ci va augmenter les salaires»?

Car, il faut bien le dire, aux retards de salaire il faut aussi ajouter pour l'ensemble des salarié(e)s une fameuse perte de pouvoir d'achat depuis les années quatre-vingt. Un enseignant du secondaire burundais, diplômé d'université, touche un salaire inférieur à 50 dollars américains par mois «une somme qui lui permet à peine de payer le loyer de sa maison, et dans un quartier misérable de la capitale», explique un syndicaliste.

En Côte d'Ivoire, les salaires de la fonction publique sont gelés depuis 1980. Et la dévaluation du franc CFA en 1994 n'a pas contribué à améliorer les choses dans la région. Un rapport du Sénat français note, à propos du Cameroun, que dans la foulée de la dévaluation, «le Cameroun s'est convenablement acquitté de son ajustement mais au prix de coupes budgétaires dans la fonction publique, résultat classique des interventions du FMI». Ce rapport qui évoque «la politique incohérente du Fonds monétaire international, heureusement tempérée par la Banque mondiale» note aussi que «loin de régresser, les inégalités se sont accentuées». Au Cameroun, le rattrapage des salaires de la fonction publique mis en œuvre en 2000 a été au mieux «symbolique».

Au Niger, les quatre organisations syndicales actives dans le pays ont, à l'occasion de la fête du Premier mai 2002, conspué à l'unisson les programmes de privatisation «sauvage» des services publics. Face à l'inflation «galopante», à la «dété-

rioration» du pouvoir d'achat, à la hausse «vertigineuse» des prix des produits de première nécessité, elles ont réclamé l'élaboration de plans sociaux. C'est un même réquisitoire et une même unanimité qui stigmatisent au Burkina Faso les programmes d'ajustement structurel. En mai dernier, l'ensemble des organisations syndicales, toutes tendances confondues, appelait à la grève. «Au plan social, avec le désengagement de l'Etat des secteurs sociaux, la pauvreté n'a cessé et ne cesse de s'étendre, touchant aujourd'hui plus de la moitié de la population burkinabé. En une décennie seulement, l'espérance de vie a chuté de 52 à 46 ans!» pouvait-on lire sur les calicots.

Le salaire minimum au Burkina Faso était estimé en juillet 2002 à 25 000 francs CFA (environ 38 dollars) par mois. Et plus de 45 pour cent des 11 millions d'habitants que compte le pays vivent au-dessous du seuil de pauvreté (moins de 109 dollars par an). En août 2002, les agents de l'office national des télécommunications ont même refusé d'exécuter les instructions de leur ministre de tutelle en n'appliquant pas les augmentations prévues dans les tarifs de certaines communications téléphoniques. Au Togo, un cadre supérieur peut toucher jusqu'à 230 000 CFA par mois, soit à peine 12 dollars par jour pour un «très gros salaire». Mais pour la plupart des travailleurs et travailleuses d'Afrique francophone, l'achat d'une paire de lunettes se calcule en plusieurs mois de salaire, comme le fait remarquer une organisation non gouvernementale. Le moral n'y est plus, constatait récemment l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) basé à Cotonou, Bénin. Pour l'OFPA, aucune relance économique n'est possible sans une administration saine, mais faute de conditions de travail décentes, le fonctionnaire africain n'a plus la motivation.

Cela dit, il faut faire attention: une situation, même dramatique, peut en cacher une autre encore plus désolante. Une étude publiée récemment par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et portant sur quatre pays africains francophones (le Burkina Faso, la Guinée,

le Mali et le Togo) conclut qu'il existe des «preuves extensives de la discrimination exercée à l'encontre des femmes dans ces pays». Selon la CISL, les écarts qui demeurent dans l'emploi et dans les rémunérations entre les hommes et les femmes «indiquent que l'élimination de la discrimination va exiger des programmes d'action positive bien plus forts de la part des gouvernements».

Personne ne nie la difficulté de la conjoncture économique à laquelle sont confrontés les pays africains, ni l'héritage que sont amenées à assumer, bien malgré elles, les jeunes démocraties (dettes colossales contractées par des régimes dictatoriaux antérieurs, pressions des bailleurs de fonds, plans d'ajustement dépourvus de volet social). Il reste que les organisations syndicales locales sont de plus en plus amenées à dénoncer, outre la priorité accordée aux remboursements et au service de la dette, la mauvaise gestion des finances et des biens publics qui siphonne, elle aussi, les maigres ressources financières des Etats.

L'an dernier, réunis à Nyanga au Zimbabwe, les représentants de l'organisation non gouvernementale Transparency International de 11 pays africains rappelaient que près de 40 milliards de dollars, provenant des pays les plus pauvres de la planète, la plupart en Afrique, ont été pendant des décennies détournés de manière illégale et corrompue par des hommes politiques, des militaires, des hommes d'affaires et d'autres dirigeants pour être «placés» à l'étranger. Le rapatriement de ces fonds viendrait certainement bien à point dans la région.

Mais il faudra aussi en faire plus pour changer de bien mauvaises habitudes. Notamment celles qu'ont prises certains dirigeants politiques qui confondent encore les caisses du Trésor public avec celles de leurs formations politiques.

«La corruption est un mal, un frein au développement de la Côte d'Ivoire», dénonçait récemment à Abidjan M. Gnamien Konan, le directeur général des douanes. «La corruption existe au plus profond de la société, dans l'administration et au sein

des forces de l'ordre», estimait le haut fonctionnaire, fustigeant les responsables politiques «censés pourtant devoir nous montrer l'exemple».

En septembre 2001, la plupart des dirigeants des entreprises publiques en République démocratique du Congo ont été remerciés pour avoir puisé sans vergogne dans les coffres de leurs sociétés.

Début 2002, neuf magistrats ont été arrêtés au Bénin, accusés d'avoir accepté des pots-de-vin pour un montant total d'un milliard de CFA (1,4 million de dollars). Au total, 29 magistrats béninois ont été inculpés de détournement entre 1996 et 2000.

Au Cameroun, un recensement de la fonction publique effectué en septembre 2000 a révélé la présence (ou plutôt l'absence!) de 15 000 fonctionnaires «fantômes» sur les 135 000 qu'était censé compter le pays. Leurs salaires étaient bien sûr payés aux responsables de cette supercherie.

A part le Botswana (6,4 sur 10), aucun des pays africains repris dans l'indice de perception de la corruption publié en août 2002 par Transparency International n'arrive à totaliser cinq points sur dix (le maximum). Deux pays (Cameroun et Madagascar) se trouvent même en queue du peloton des pays les «moins transparents».

Objectivité oblige, l'Afrique n'a pas l'apanage du fléau: sur 102 pays recensés dans le monde, près de 80 ne réussissent pas le test de probité posé par Transparency International.

A cet égard, le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le NEPAD, pourrait constituer une bonne nouvelle. «Je me félicite des objectifs ambitieux formulés dans le cadre du NEPAD», a déclaré le président de Transparency International, M. Peter Eigen, au début du mois de septembre 2002, alors qu'il se rendait à Johannesburg pour le Sommet du déve-

loppement durable. «Tout comme les institutions internationales et les organismes donateurs doivent désormais insister sur la transparence et la bonne gouvernance, les hommes politiques doivent à leur tour relever le défi au niveau national. Le nouvel indice de perceptions de la corruption est sans équivoque à ce sujet: la tâche qui leur incombe est colossale», a souligné M. Eigen.

Peut-être aurions-nous été davantage rassurés si le NEPAD avait, dans son concept, inclus la société civile et les organisations syndicales. Cette marginalisation d'emblée des acteurs sociaux a été soulevée avec inquiétude par les syndicats africains réunis à Durban fin juillet sous l'égide de la CISL et de l'Organisation de l'unité syndicale africaine. Les représentants en Afrique du Bureau des activités des travailleurs du BIT, en retraite à Turin fin juin 2002, ont, eux aussi, relevé cette préoccupation syndicale. La récente proposition du président sud-africain M. Thabo Mbeki d'inclure des consultations tripartites dans le cadre du NEPAD et de créer un mécanisme institutionnel pour la concertation avec les partenaires sociaux est susceptible d'apaiser les craintes légitimes des syndicats et, surtout, de doter le processus du NEPAD de l'efficacité qui autrement lui ferait défaut pour appréhender les grandes questions économiques et sociales.

En attendant, les organisations syndicales devront investir le terrain et s'impliquer davantage dans la recherche de solutions aux problèmes de millions de travailleurs et travailleuses africains sous-payés ou non payés. Et il faudra que gouvernements et employeurs saisissent les opportunités que leur offre le dialogue social pour traiter un dossier non seulement brûlant mais aussi explosif.

Salaires impayés au Bélarus: les effets pervers de la transition économique

De plus en plus de salariés bélarussiens reçoivent leur salaire en retard – ou pas du tout. Le troc et le paiement en nature menacent le niveau de vie des travailleurs. Comment les employeurs, le gouvernement et les syndicats peuvent-ils promouvoir une meilleure transition économique?

Kiryl Haiduk

Svetlana Parchevskaya

Spécialistes des questions sociales

Minsk, Bélarus

Le marché du travail bélarussien re-
gorge d'antagonismes, de paradoxes
et de rigidités.

Dans un certain sens, l'évolution du
marché du travail au Bélarus est tribu-
taire de la transition économique et des
mesures d'ajustement qui ont été mises
en place. Ces mécanismes d'ajustement ont
cependant vu le jour en raison d'un régime
macroéconomique imposé à la société par
l'Etat. Ce régime est essentiellement tran-
sitoire, dès lors que le pays procède ac-
tuellement au démantèlement, certes très
lent, des anciennes institutions économi-
ques socialistes d'Etat et à l'introduction
d'éléments d'économie de marché. Il est
marqué par l'existence d'un déficit budgé-
taire chronique destiné à maintenir à flot
les entreprises étatiques et à garantir l'em-
ploi dans les grands centres industriels.

Cette politique de déficit budgétaire a
une histoire relativement longue dans le
Bélarus post-socialiste. Au cours des der-
nières années, le gouvernement bélarus-
sien a continué à fournir des crédits aux
entreprises déficitaires et a mis en œuvre
des politiques de subventions croisées
afin d'éviter une restructuration doulou-
reuse suite à l'effondrement du socialisme
d'Etat. La rupture des liens économiques

entre les anciennes républiques soviéti-
ques a, en effet, provoqué la perte de mar-
chés traditionnels pour les exportations
bélarussiennes.

La désintégration de l'Union soviéti-
que a ainsi entraîné les premières dettes
salariales des entreprises. A l'époque, ces
dettes étaient un phénomène temporaire
qui devait disparaître assez rapidement.
Le Bélarus n'a pas (encore?) reproduit la
situation russe, où les non-paiements sont
devenus la maladie chronique d'une éco-
nomie démonétisée et largement tributaire
des transactions de troc. En Russie, les non-
paiements sont tellement répandus qu'ils
en sont presque devenus socialement ac-
ceptables et en tout cas coutumiers tant
pour les employeurs que pour les em-
ployés (Kapeliushnikov, 2001).

Récemment, l'économie bélarussienne
a montré certains signes d'une tendance
similaire. Mais quelles sont les raisons de
son apparition? Quelles sont les réactions
des acteurs économiques, tels que les tra-
vailleurs, les employeurs, le gouverne-
ment et les syndicats? Et quelles solutions
doivent-ils apporter pour résoudre le pro-
blème?

L'étendue du problème

Le non-paiement des salaires à grande échelle est un phénomène très récent au Bélarus. Avant 2001, il était rare et ne concernait que quelques entreprises, essentiellement dans le secteur de l'agriculture. Ces entreprises parvenaient la plupart du temps à s'acquitter de leurs dettes salariales. Au cours de la dernière année, le problème s'est néanmoins aggravé, en grande partie en raison de la détérioration de la situation économique et de l'intervention directe de l'Etat dans la réglementation du marché du travail.

Il a également pris une tournure politique plus importante, en raison de la campagne des présidentielles de 2001 au cours de laquelle on a assisté à une action gouvernementale rigoureuse (rationnement des crédits, subventions et priorité accordée au paiement des salaires), quoique de très courte durée. En 2000 et 2001, les dettes salariales oscillaient entre 2 et 4 pour cent de la masse salariale brute du pays. Elles sont redescendues à presque zéro pour cent au moment de l'élection présidentielle. Mais dès la fin septembre 2001 (soit juste après les élections), elles étaient repassées à 7,5 pour cent de la masse salariale brute. Depuis, la situation n'a fait qu'empirer. Le non-paiement est désormais un problème en pleine expansion qui concerne toute l'économie bélarussienne. Dans l'agriculture, le secteur le plus problématique, les non-paiements sont devenus chroniques.

Au total, la dette salariale bélarussienne est passée de 33 031 millions de roubles bélarussiens (RYB) en janvier 2002, représentant alors 6,8 pour cent de la masse salariale totale, à 59 215 millions de roubles en mai 2002, représentant 11,5 pour cent de la masse salariale. Près d'un demi-million de travailleurs et travailleuses bélarussiens sont privés du salaire régulier auquel ils ont droit. Trois travailleurs de l'agriculture sur quatre ne perçoivent pas leur salaire à temps, et les arriérés peuvent atteindre des mois.

Perspective macroéconomique concernant les non-paiements

Plusieurs facteurs majeurs sont la cause des non-paiements au Bélarus. Premièrement, *la politique salariale*. Elle a été en grande partie marquée en 2001 par la promesse du président Alexandre Loukachenko de porter le salaire mensuel à 100 USD dans tous les secteurs de l'économie. Même les entreprises déficitaires ont été contraintes de suivre le mouvement, et il en allait de même pour l'important «secteur budgétaire» qui comprend, entre autres, les enseignants, les travailleurs médicaux et les personnes employées dans les arts et la recherche. La plupart des entreprises étatiques se sont vu accorder des sursis d'impôts, ce qui a entraîné l'augmentation du déficit budgétaire de l'Etat. Résultat, le secteur budgétaire de l'économie ne disposait plus des ressources dont il avait besoin pour payer ses employés.

Deuxièmement, *les salaires nominaux ont augmenté plus rapidement que la productivité*. En 2001, la productivité a augmenté de 7 ou 8 pour cent, alors que les salaires nominaux ont doublé (FMI, 2002, p. 28). Il en a résulté que l'inflation est restée élevée, tandis que les exportations bélarussiennes ont perdu leur compétitivité sur les marchés russes et d'Europe occidentale en raison du taux de change fixe. Les producteurs bélarussiens ont eu recours à des opérations de troc pour compenser la morosité de la demande domestique et internationale de leurs produits. Le stockage de marchandises a atteint 40 pour cent depuis le début 2002 (*Natsionalnaya Ekonomicheskaya Gazeta*, 4 juin 2002).

La prolifération du troc dans tous les secteurs de l'économie constitue, dès lors, la troisième cause de non-paiement. En règle générale, l'économie du troc a représenté, en 2001, plus de 40 pour cent de l'économie bélarussienne dans son ensemble, tandis que, pour certains secteurs, elle atteignait jusqu'à 60 pour cent des transactions (FMI, 2002). Partant, les paiements des salaires ont été reportés en attendant que les liquidités remontent les chaînes de troc.

Les entreprises ont également fait appel aux crédits bancaires pour payer les salai-

res. Elles ont ainsi accumulé des dettes importantes auprès des banques et il est très improbable que cette situation puisse perdurer. En attendant, le service de la dette s'est répercuté sur les prix qui ont flambé. Quant aux banques, elles rechignent désormais à accorder des prêts qui ont peu de chances d'être remboursés.

Enfin, il y a une raison plus technique aux arriérés de salaires. La Banque centrale a, en effet, décidé que le paiement des impôts et des factures d'électricité avait la priorité sur les paiements de salaires. Cela signifie que les entreprises ne peuvent pas retirer de l'argent de leurs comptes pour payer les salaires tant que ces autres paiements prioritaires n'ont pas été effectués. Le seul autre montant que les sociétés endettées sont autorisées à retirer est celui destiné à payer à leurs employés le salaire minimum fixé par le gouvernement.

On le voit, les causes de l'augmentation des arriérés de salaires sont multiples.

Perspective microéconomique et institutionnelle

Au niveau microéconomique, les principaux acteurs impliqués sont les directeurs d'entreprise et les travailleurs.

Les directeurs d'entreprise s'efforcent de résoudre le problème des non-paiements par diverses mesures. Celles-ci peuvent être actives ou passives. Les mesures actives visent à accroître la productivité et l'efficacité, à proposer de nouvelles gammes de produits pour gagner des parts de marché supplémentaires et à réduire le pourcentage d'opérations de troc. Les mesures passives peuvent également être qualifiées de politiques inertes d'adaptation à la situation économique actuelle.

La plus répandue d'entre elles est le *paiement en nature*. Les employés reçoivent les marchandises produites par leur entreprise, au lieu de se voir verser un salaire en argent. Il arrive souvent que la valeur des marchandises distribuées aux travailleurs soit plus élevée que le salaire qu'ils auraient perçu. A première vue, on pourrait donc croire qu'il s'agit d'une

bonne affaire pour les travailleurs, mais ils doivent ensuite passer plusieurs heures sur le marché secondaire en tant que détaillants afin de convertir ces marchandises en liquidités. En définitive, le paiement en nature a encore contribué à la démonétisation de l'économie biélorussienne.

La seconde mesure inerte d'adaptation consiste à *réduire les heures de travail* et/ou à obliger les gens à prendre des «vacances administratives», en fait des *congés sans solde*. De janvier à avril 2002, quelque 4,6 pour cent de la main-d'œuvre active a travaillé en horaire réduit et quelque 4 pour cent des travailleurs ont été contraints de prendre des congés sans solde (*Ekspress-informatsiya Soveta Federatsii Profsoiuzov Belorusskoi*, 1^{er} juillet 2002). Qui plus est, les entreprises diminuent les salaires et ne paient pas les primes et les compléments de salaire prévus dans les conventions collectives.

Le dernier instrument dont disposent les directeurs d'entreprise est le licenciement des travailleurs en surnombre. Mais ces licenciements posent problème parce que le code du travail biélorussien oblige les entreprises à payer des indemnités de licenciement décentes, et cela s'avère plus coûteux encore que d'avoir à payer des dettes salariales.

Comment les travailleurs réagissent-ils s'ils ne sont pas payés à temps? On pourrait supposer que le mécontentement croissant finirait par forcer les gens à quitter leur lieu de travail et à chercher un emploi plus lucratif. A ce jour, les preuves empiriques n'ont pas confirmé cette hypothèse.

En premier lieu, *le marché du travail n'offre pas de nouveaux emplois décents*. Le développement du secteur privé reste très lent en raison des contrôles exercés par le gouvernement sur les activités économiques privées. L'absence d'opportunités dans le secteur formel entraîne une hausse de *l'économie informelle et de subsistance*. Les revenus provenant d'activités non déclarés et autres (telles que l'économie de subsistance) représentent environ un tiers du revenu de la population (FMI, 2002, p. 86). Les salaires dans les principaux lieux de travail ne déterminent pas le revenu dis-

ponible, dès lors que les gens s'appuient sur des stratégies de survie, liées à l'horticulture privée, aux emplois temporaires et au commerce informel.

Parallèlement, les employés préfèrent conserver leur poste de travail (du moins officiellement), étant donné que le *système de sécurité sociale* bélarussien est *basé sur l'entreprise*. Cela implique que l'accès aux avantages de la sécurité sociale est garanti en cas d'emploi. De plus, les *attentes* jouent un rôle important. Les employés espèrent généralement voir leur entreprise améliorer ses résultats et considèrent les retards de paiement de leurs salaires comme provisoires. Ces attentes se fondent sur une expérience antérieure de non-paiement à l'issue heureuse.

Par ailleurs, le fait de quitter un emploi pose un *problème psychologique* à certains travailleurs anciens, car ils se sentent solidement attachés à leur entreprise. Pour eux, le chômage, même temporaire, est une menace pour leur statut social.

Toutefois, avec la propagation des non-paiements dans l'économie bélarussienne, des mouvements de grève ont commencé à voir le jour. Ainsi, en juin 2002, les travailleurs d'une usine de démarreurs basée à Gomel se sont mis en grève pour revendiquer l'annulation des dettes salariales accumulées depuis février. A Lepel, des machinistes de la ferme étatique «Lepelskii» (*sovkhoz*) ont arrêté le travail pendant plusieurs heures. Leur revendication était la même, à savoir le paiement des salaires non perçus depuis mars (www.praca.by). Ces deux exemples, ainsi que des données empiriques sur les non-paiements, montrent que la tension ne cesse de croître dans les coopératives de travailleurs. Ils pourraient constituer un précédent pour des troubles sociaux de plus grande envergure.

Conscient des privations causées par les non-paiements, le gouvernement est intervenu pour réduire les dettes salariales.

Premièrement, les entreprises sont autorisées, en vertu d'une résolution spéciale, à *mettre de côté une part de leur masse salariale totale*, équivalente au minimum vital fixé par le gouvernement (par oppo-

sition au salaire de consommation minimum), afin de payer les salaires en «temps de vaches maigres».

Deuxièmement, des *mécanismes coercitifs*, tels que pénalités et amendes, ont été imposés aux directeurs d'entreprise en cas de retard de paiement des salaires.

Il s'agit de politiques à très court terme, dont l'objectif est simplement d'étouffer les conflits par une intervention directe et coercitive. La conséquence d'une telle vision à court terme est l'émergence de mesures visant à occulter l'importance des non-paiements au niveau des entreprises. Cela voudrait dire que les non-paiements sont encore plus répandus que ce que révèlent les statistiques officielles. Des politiques à court terme peuvent sembler moins coûteuses pour le gouvernement sur les plans politique et économique, mais elles ne peuvent résoudre les insuffisances structurelles de l'économie bélarussienne qui découlent d'une inflation persistante, d'une compétitivité peu élevée et du troc.

A l'instar du gouvernement, les syndicats bélarussiens sont profondément concernés par les dettes salariales. Les dirigeants syndicaux prônent deux stratégies fondamentales.

Le premier modèle est une stratégie dite de «*négociation active*», essentiellement adoptée par les syndicats de l'industrie pétrochimique, de la construction de machines et de la radioélectronique. Les syndicats surveillent essentiellement la mise en œuvre des conventions collectives au niveau sectoriel et des entreprises, et négocient ensuite d'éventuelles mesures pour réduire les dettes salariales. Si les négociations échouent, les représentants syndicaux peuvent même aller devant les tribunaux pour protéger les droits des travailleurs. Toutefois, ces cas sont encore rares.

La seconde approche pourrait être qualifiée de «*stratégie passive de compromis*». Les syndicats agissent en coopération avec les directeurs d'entreprise pour apporter des changements aux conventions collectives. Ces amendements portent sur la modification des conditions de paiement des salaires, les réductions des salaires et des

avantages sociaux. Contrairement aux syndicats occidentaux, les syndicats biélorussiens ne considèrent pas la grève comme une forme de résistance aux pressions économiques existantes.

Recommandations politiques

Récemment, le non-paiement des salaires est devenu un problème plus urgent dans l'économie biélorussienne. La compétitivité peu élevée des entreprises, la propagation du troc et les hausses salariales inflationnistes supérieures à la productivité comptent parmi les variables essentielles qui expliquent cet état de fait. Le gouvernement semble être conscient des problèmes, mais n'a, pour l'heure, trouvé aucune solution viable à long terme. Au contraire, le gouvernement agit de manière coercitive en adoptant des politiques destinées à contrôler et à pénaliser les entreprises qui ne paient pas les salaires à temps. Une politique aussi brutale ne peut avoir une issue heureuse que si les non-paiements sont relativement peu nombreux mais, dans une situation d'endettement salarial massif, ces mesures sont impossibles à mettre en œuvre, dès lors que les entreprises peuvent toujours trouver un moyen de les contourner.

Il semble que les mesures destinées à réduire efficacement le troc soient le seul moyen de combattre les dysfonctionne-

ments d'une économie démonétisée. En effet, le passage d'un système dominé par le troc à un système basé sur l'argent constitue une étape importante vers la stabilité nécessaire du régime macroéconomique en transition.

La solution du problème des non-paiements contribuera à la restructuration du marché du travail, mais devra être complétée par des mécanismes de négociation. Ces mécanismes ne fonctionneront que s'il existe des syndicats solides et des associations d'employeurs puissantes. Pour être forts, les syndicats biélorussiens devraient avoir une vision claire des pathologies existant au sein du régime macroéconomique biélorussien. Ce n'est qu'alors qu'une «stratégie de négociation active» pourra prospérer, et que les intérêts des travailleurs pourront être efficacement représentés pendant la transition et au-delà.

Références

- Ekspress-informatsiya Soveta Federatsii Profsoiuzov Belorusskoi*, 1^{er} juillet 2002.
- FMI. 2002. République de Biélorus: Extraits choisis, *IMF Staff Country Report*, No. 02/22, Washington, DC: FMI.
- Kapeliushnikov, R. (2001) *Rossiiski Rynok Truda: Adaptatsiya bez Restrukturiyatsii*, Moscou: GUVSE.
- Natsionalnaya Ekonomicheskaya Gazeta*, 4 juin 2002.
- Novosti Federatsii Profsoiuzov*, mai 2002.
- www.praca.by

Le défi des arriérés de salaires en Chine

Les salaires non payés sont courants à travers la Chine – dans les entreprises d'Etat, mais aussi dans les firmes soutenues par des fonds étrangers. Beaucoup d'entreprises d'Etat sont acculées à la faillite, et les changements législatifs encouragés par la Banque mondiale n'accorderont plus aux salaires le statut de créances privilégiées en cas de banqueroute. Les protestations montent, mais l'absence de liberté syndicale entrave la campagne des travailleurs chinois.

Gerard Greenfield*

Confédération des syndicats de Hong Kong

Tim Pringle

Consultant en recherches sur le travail basé en Asie

En s'adressant au Congrès national du peuple (CNP) à Beijing le 17 mars 2002, le ministre chinois des Finances, M. Xiang Huaicheng, en a appelé à une réforme économique plus rapide, tout en promettant – une fois de plus – la prospérité nationale et le progrès. Les dirigeants politiques du pays ont pourtant bien dû reconnaître un certain nombre de crises sociales grandissantes, dont la moindre n'est pas la perspective d'un chômage qui augmente rapidement, couplée à des inégalités et à une pauvreté croissantes. Une autre grande zone d'ombre vient obscurcir cette vision peu encourageante de la prospérité nationale: le problème des salaires non payés, qui a conduit à une vague d'agitation sociale dans le pays et amené des dizaines de milliers de travailleurs mécontents à descendre dans les rues¹.

Dans son rapport au CNP, M. Xiang Huaicheng a annoncé qu'en 2001 «des revenus supplémentaires dans les budgets

locaux ont été affectés en priorité au paiement des arriérés de salaires des employés des ministères et institutions gouvernementales...». Le problème, aussi minimisé soit-il dans les statistiques officielles, est pourtant loin d'être résolu. L'ardoise des arriérés de salaires pour 2001 est estimée à 6,5 milliards de yuan (793 millions de dollars). En évoquant une série de mesures pour que les autorités locales prennent en charge la rémunération des cadres locaux (particulièrement des enseignants) dans les communes, le ministre des Finances a laissé transparaître de manière implicite l'urgence de la situation, mais ces mesures traduisent moins la préoccupation du gouvernement pour le sort des travailleurs concernés que la crainte de la direction du Parti communiste de voir la stabilité sociale menacée. M. Xiang Huaicheng a d'ailleurs rapidement rassuré les délégués du CNP à ce sujet: «un financement des allocations de sécurité sociale et des salaires garantira la stabilité sociale»².

Dans son rapport au CNP, un jour auparavant, le Premier ministre Zhu Rongji laissait transparaître la même préoccupation sur l'urgence de la crise grandissante des arriérés de salaires: «Nous devons assu-

* Gerard Greenfield est chercheur à la Confédération des syndicats de Hong Kong (Hong Kong Confederation of Trade Unions, HKCTU) et responsable du Bureau de liaison à Hong Kong de la CISL, des fédérations syndicales internationales sectorielles et des syndicats de Hong Kong (HKCTU et HKTUC).

rer que les salaires soient payés à temps et intégralement, même si pour cela de nouveaux projets de construction doivent être annulés. Ce qui n'est pas urgent doit être abandonné ou revu à la baisse». Tout aussi significatif est le fait que M. Zhu Rongji ait cité l'«extravagance» et le «gaspillage» pour expliquer le manque de fonds de l'Etat. La corruption est identifiée comme facteur, mais pas explicitement: «Des cadres utilisent les fonds publics pour faire la fête au restaurants, se payer des divertissements extravagants ou des voyages privés à l'étranger. Cette mauvaise conduite coûte cher, nous devons donc résolument y mettre un terme»³.

Répression du mécontentement

Le lien entre salaires non payés et corruption n'est pas anodin. Au moment même où M. Zhu Rongji s'adressait au CNP, des dizaines de milliers de travailleurs des provinces de Heilongjiang et Liaoning (nord-est) descendaient dans la rue pour exiger la démission des cadres corrompus et le paiement immédiat des arriérés de salaires. Ils étaient 50 000 à Daqing City (province de Heilongjiang), représentant les travailleurs des gisements pétroliers. Et à Liaoyang City (province de Liaoning), 30 000 travailleurs de plus de 20 entreprises d'Etat battaient le pavé. Pourtant, quelques heures avant que M. Xiang Huaicheng n'informe le CNP à Beijing que le problème des arriérés de salaires serait résolu par des mesures financières, une autre décision politique, plus lourde de conséquences celle-là, avait déjà été prise: le matin du 17 mars, Yao Fuxin, travailleur pensionné d'un laminoir, était arrêté par la police à Liaoyang City. Il avait mené la fronde des travailleurs de l'usine locale Ferro-Alloy. Et trois jours plus tard, des policiers armés mataient la contestation de ses camarades qui réclamaient sa libération. Trois autres travailleurs seront arrêtés. Avec Yao, ils seront formellement accusés de «rassemblement illégal». Une accusation passible de cinq ans d'emprisonnement. Ils étaient toujours en prison au moment de mettre sous presse.

Dans ces attaques contre les protestations des travailleurs, la direction du parti démontre clairement sa vision étroite du problème des arriérés de salaires, qu'elle perçoit avant tout comme une menace pour la «stabilité sociale». La distinction entre théorie et pratique est tout aussi évidente pour les dirigeants chinois: ils reconnaissent le problème à Beijing, mais répriment sur le terrain les actions collectives entreprises par les travailleurs pour le résoudre.

A l'instar des arriérés de salaires, les actions des travailleurs pour exiger leur paiement et la fin de la corruption ne sont pas neuves, pas plus que leur répression. En mai 2000, plus de 5000 travailleurs protestaient déjà à Liaoyang City contre les arriérés de salaires. A cette époque, 2000 travailleurs encore employés par l'usine Ferro-Alloy n'avaient plus été payés depuis seize mois, alors que 2000 travailleurs étaient devenus des *xiagang* (des travailleurs mis en congé) et que 1000 pensionnés n'avaient plus reçu leurs indemnités et pensions depuis trois à six mois. A cette époque déjà, des centaines de policiers antiémeute en armes avaient été déployés pour briser le mouvement de protestation. Trois représentants des travailleurs avaient été arrêtés. En réaction, les travailleurs avaient défilé dans les rues avec des étendards sur lesquels on pouvait lire «Ne pas avoir reçu son salaire n'est pas un crime!».

Ampleur sous-estimée

Lorsque le ministre des Finances cite le montant de 6,5 milliards de yuan (793 millions de dollars) d'arriérés de salaires dans le secteur dépendant du budget de l'Etat, il tente en réalité de contenir le problème en reconnaissant son existence, mais sous-estime son ampleur. Cela dit, mêmes incomplètes, les données nationales disponibles nous donnent un aperçu de la véritable étendue du problème. Selon un rapport maintes fois cité et paru en décembre 2001, le total des arriérés de salaires dans tout le pays s'élevait à 36,7 milliards de yuan (4,4 milliards de dollars)

en 2000⁴. C'est à peine plus que ce que révèlent les informations publiées par une autre source officielle, la Fédération chinoise des syndicats (*All China Federation of Trade Unions, ACFTU*), dont les données montrent qu'il existe 13,9 millions de travailleurs dans 79 000 unités de travail à qui sont dus 31,9 milliards de yuan (3,9 milliards de dollars) de salaires pour l'année 2000. Les statistiques sur la répartition géographique de ces arriérés de salaires par province, région autonome et grande municipalité révèlent qu'il existe une corrélation étroite entre le nombre de travailleurs à qui l'on doit des salaires (et le montant qui leur est dû) et les lieux où se sont déroulées récemment des protestations de masse. Ainsi, le plus grand nombre de travailleurs confrontés à des arriérés de salaires se concentre dans la province de Liaoning, suivie par les provinces de Hunan, Heilongjiang et Henan. C'est à peu de choses près le même ordre qui intervient lorsque sont recensés les montants des salaires dus: Liaoning est à nouveau en tête, suivie par les provinces de Heilongjiang, Henan et Shanxi.

Ces statistiques doivent toutefois être corrigées à la hausse pour tenir compte de l'augmentation des arriérés de salaires au cours des deux dernières années, et ce suite au nombre croissant de faillites et de fermetures d'entreprises appartenant à l'Etat. De plus, les chiffres officiels ne reprennent pas toutes les formes de rémunérations dues aux travailleurs: les «mis en congé» qui n'ont pas reçu leur allocation ne sont pas compris dans les chiffres, pas plus que les réductions arbitraires du salaire qu'ont eu à subir les travailleurs ou encore le non-versement des primes d'assurance et des cotisations de pension que l'employeur a retenues à la source mais n'a pas reversées aux fonds appropriés. Autant de causes du mécontentement grandissant des travailleurs.

L'approximation des données officielles sur les arriérés de salaire est d'autant plus grande que pour trois catégories de personnes, les pensionnés des entreprises d'Etat, les *xiagang* et les travailleurs migrants, l'estimation est très ardue. En juin 2000, M. Zhang

Zuoji, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale, affirmait que les arriérés de pensions durant la seule période de janvier à mai 2000 atteignaient 1,4 milliard de yuan (174,6 millions de dollars) dans 19 provinces et régions autonomes. Les données sur les arriérés ou le non-paiement d'allocations de subsistance aux travailleurs mis en congé par leur entreprise sont elles aussi incomplètes. Des informations locales révèlent cependant une importante incidence des arriérés de salaires qui leur sont dus. Une enquête menée dans dix villes et publiée en mars 2002 par le Centre de recherche chinois sur l'économie affirme, par exemple, que 57 pour cent des *xiagang* attendent le paiement de salaires et allocations valant en moyenne 3634 yuan (443 dollars) par personne⁵.

Estimer le montant des arriérés de salaires pour les travailleurs migrants est encore plus difficile vu le manque de comptabilité de leurs salaires et la fréquence de l'emploi informel. Un avocat impliqué dans la défense des droits des travailleurs migrants estime le total à 36,69 milliards de yuan (4,47 milliards de dollars) pour l'année 2000⁶. Sans même considérer en détails ce que ces chiffres révèlent ou non, il est clair que le non-paiement des pensions, allocations de subsistance et salaires des travailleurs migrants fait partie intégrale de la crise des arriérés de salaires – notamment en raison du rôle joué par ces travailleurs dans les actions de protestations, les grèves et les conflits du travail.

Faillite des entreprises d'Etat et arriérés de salaires

Les propos de MM. Zhu Rongji et Xiang Huaicheng face à l'urgence des arriérés de salaires concernent cependant moins la situation actuelle, déjà grave, que celle, explosive, qu'annonce un futur proche. Les deux ministres ont insisté sur la nécessité d'accélérer les privatisations, impliquant des faillites forcées et des fermetures d'entreprises d'Etat, malgré le poids important joué par la corruption et la fréquence des salaires non payés dans le processus. Au cours des cinq prochaines années, le gou-

vernement va consacrer 290 milliards de yuan (35 milliards de dollars) à l'annulation des dettes de 2900 entreprises d'Etat, avant de les déclarer en faillite. Rien que l'année dernière, 50 milliards de yuan (6 milliards de dollars) ont été dépensés pour annuler les créances irrécouvrables des entreprises d'Etat, et cette année il faudra y consacrer 80 milliards de yuan⁷.

Le gouvernement est cependant confronté à un dilemme: alors qu'il alloue des milliards à la liquidation des entreprises d'Etat dans le but de tirer les banques d'affaire, la loi sur les faillites exige que les salaires des travailleurs aient la priorité sur toute autre créance dans les procédures de liquidation. En clair, les salaires dus aux travailleurs doivent être payés avant de rembourser les banques. Cette situation devrait pourtant changer à cause d'une modification législative sur laquelle la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont longtemps insisté et qui devrait intervenir sous peu: lors des futures faillites d'entreprises d'Etat, les réclamations des travailleurs concernant leurs arriérés de salaires ne seront prises en considération qu'une fois que les banques et autres créanciers auront reçu leur part. Ils perdront donc non seulement leurs emplois et salaires, mais leur droit de réclamer les salaires et allocations non payés se trouvera sérieusement compromis.

On ne saurait pourtant trop insister sur l'importance de ces droits pour les travailleurs. Beaucoup de personnes non payées refusent de prendre un nouvel emploi de peur de casser les liens formels avec leur unité de travail et de perdre la possibilité de récupérer les arriérés de salaires qui leur sont dus. De plus, derrière les faillites des entreprises d'Etat, c'est bien souvent la corruption qui se cache et pas simplement le manque d'efficacité ou de rentabilité. C'est ce lien que dénonçaient à Liaoyang City plus de 30 000 travailleurs de 20 entreprises d'Etat qui ont formé un mouvement intitulé «Faillite et travailleurs sans emploi». Leurs revendications concernant les salaires impayés ont été liées aux appels à la démission de dignitaires locaux et à l'ouverture d'enquêtes sur la corruption locale⁸.

Congé forcé et non payé

Au-delà de la multiplication des faillites d'entreprises d'Etat, la fin planifiée du système *xiagang* (travailleurs mis en congé) va encore aggraver le problème des arriérés de salaires. Le statut de travailleur mis en congé sera en effet aboli en 2003, date à laquelle ils cesseront d'avoir droit aux indemnités de subsistance. Le système actuel permet aux travailleurs de maintenir le lien avec leur unité de travail durant trois ans ou jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre emploi. Durant cette période, ils reçoivent une indemnité mensuelle dont un tiers est payé par l'unité de travail, un tiers par le fonds de l'assurance chômage et un autre par le gouvernement local. Lorsque le système des *xiagang* sera aboli, les entreprises d'Etat ne paieront plus qu'une indemnité forfaitaire unique calculée sur la base d'un mois de salaire par année de service.

Les salariés des entreprises d'Etat, les pensionnés et les *xiagang* sont placés dans des catégories séparées auxquelles s'appliquent des lois et règlements très différents, mais ces distinctions n'apparaissent pas de manière évidente aux principaux intéressés, surtout lorsqu'ils se battent pour les arriérés de salaires. Leurs combats respectifs se croisent. Ainsi, les manifestations des pensionnés ou *xiagang* impayés ne laissent pas les salariés des mêmes entreprises indifférents: ils peuvent légitimement déduire du mécontentement des anciens que l'entreprise ne s'acquitte pas des cotisations sociales qui serviront plus tard à leur pension ou à d'autres allocations. De même, les mouvements de colère des salariés font planer un doute dans l'esprit des pensionnés et des *xiagang*, qui craignent que leur entreprise ne soit bientôt plus en mesure de payer quoi que ce soit.

Les protestations concernant la sécurité sociale ou les fonds d'assurance chômage sont fréquentes et, en pratique, souvent inséparables du problème des arriérés de salaires. La mauvaise gestion, le détournement des fonds par les cadres des entreprises, le non-paiement des primes ont provoqué de nombreuses protestations par les travailleurs licenciés ou pensionnés –

parmi ces derniers, beaucoup ont été contraints à une retraite anticipée et sont donc bien loin de l'âge officiel de la pension, qui est de 55 ans. Certains n'ont que 35 ans⁹.

Violation des engagements

La question des allocations de sécurité sociale et des pensions est également liée à la façon dont les anciens employeurs se sont conformés aux conditions de licenciement que les travailleurs ont acceptées – ou ont été contraints d'accepter – lorsqu'ils ont été remerciés par les entreprises d'Etat. Par exemple, le non-respect de ces conditions par le Petroleum Administration Bureau à Daqing a conduit à des manifestations de protestation par quelque 50 000 travailleurs en mars et avril 2002 – une action qui s'est soldée, côté travailleurs, par la formation d'un syndicat indépendant. Le même genre d'actions de masse s'est produit lorsque des travailleurs ont reçu leurs indemnités de licenciement alors qu'on leur devait encore plusieurs mois de salaire. Là aussi, la «rupture» avec l'unité de travail prive les salariés des moyens de réclamer leurs arriérés autrement que par des actions militantes, d'où leur multiplication. Les mineurs de la province de Liaoning se sont ainsi heurtés aux policiers et soldats après avoir reçu des indemnités de licenciement alors qu'on leur devait encore dix-huit mois de salaire.

Autre phénomène à souligner: les tentatives illégales des dirigeants d'entreprises d'Etat de payer les arriérés de salaires en nature. En mai 2001, plus de 200 travailleurs de l'usine Dengkou County Chemical Fertilizer ont bloqué la ligne de train Baotou-Lanzhou durant plus d'une heure. Un fonctionnaire du bureau des réclamations de Dengkou County a révélé que le gouvernement avait décidé de distribuer aux travailleurs des sacs d'engrais chimiques en guise de salaire. Quitte pour eux de les revendre sur les marchés! Le gouvernement a aussi donné l'ordre à la police locale de retrouver les meneurs de la manifestation. Dans une interview téléphonique réalisée par le *China Labour Bulletin*, un

travailleur de l'usine a déclaré avoir reçu cinq tonnes d'engrais au lieu de trois mois de salaire et, selon le magazine, «il avait perdu tout espoir de recevoir quoi que ce soit pour les cinq mois qui lui étaient encore dus»¹⁰.

Travailleurs des gouvernements locaux non payés

En mars 2002, le Bureau général de la Conférence politique consultative du peuple chinois (*Chinese People's Political Consultative Conference, CPPCC*) publiait les résultats d'une recherche de neuf mois qui montre que des salaires sont dus aux employés des gouvernements locaux dans 26 des 31 provinces et régions autonomes du pays. Malgré cela, le gouvernement central continue à décréter des hausses de salaires pour les employés du secteur public pour tenter de préserver la stabilité sociale, stimuler la consommation et réduire le niveau de corruption. Toutefois, comme le vice-président du Comité national du CPPCC, M. Yang Rudai, le soulignait, «si le problème des arriérés de salaires ne peut être résolu, on voit mal comment arriver à payer des salaires suffisamment élevés pour prévenir la corruption».

Le gouvernement central affirme, quant à lui, avoir transféré suffisamment de fonds aux exécutifs des provinces et comtés pour pouvoir alléger le problème. Lors de la session du CNP tenue en mars, le ministre des Finances, M. Xiang Huai-cheng, a indiqué que le gouvernement central avait transféré 89,2 milliards de yuan (10,9 milliards de dollars) vers les exécutifs locaux en 2001 pour payer les arriérés de salaires ainsi que 98,2 milliards de yuan (12 milliards de dollars) pour les programmes de sécurité sociale, y compris les allocations de subsistance pour les *xiagang* des entreprises d'Etat. Il n'en fallait pas plus pour justifier une nouvelle augmentation de salaire pour les employés du gouvernement dans l'année à venir¹¹. Un mois plus tard, M. Xiang Huaicheng reconnaissait cependant que les gouvernements de comtés accusaient toujours de très hauts niveaux

de dette. Le quotidien financier *Shichang Bao* estime la dette des comtés à 3000 milliards de yuan (366 milliards de dollars)¹², et le gouvernement central parle de dettes cachées par les exécutifs de comtés qui atteindraient 10 milliards de yuan (1,22 milliard de dollars), dont l'essentiel est dû à des banques appartenant à l'Etat.

La taxe locale constitue une pomme de discorde entre le gouvernement central et les exécutifs locaux. Des responsables locaux expliquent que les arriérés de salaires des employés sont liés à une chute des recettes fiscales, en raison du non-paiement des taxes et de l'écroulement des revenus des agriculteurs. Les prix des produits agricoles sont en effet en baisse depuis 1997 – et ce n'est pas l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui va résoudre le problème. La chute des recettes a conduit les gouvernements locaux à lever de nouvelles taxes et de nouveaux prélèvements sur les revenus des agriculteurs, ce qui n'arrange rien. L'agitation sociale touche désormais les régions rurales. Les arriérés de salaires des travailleurs des gouvernements locaux deviennent donc une question très politique affectant les relations entre exécutifs national et locaux.

Les enseignants des régions rurales sont les premiers à faire les frais de ces tensions. En janvier 2000, plus de 1000 enseignants issus de 38 écoles de la commune de Huangkou, dans la province de Anhui, sont partis en grève pour protester contre le non-paiement de leurs salaires au cours des huit mois précédents. L'un des enseignants déclarait alors: «Le gouvernement a promis à plusieurs reprises qu'il paierait, mais huit mois ont passé et nous n'avons encore rien reçu. Il était inévitable que la colère des enseignants éclate et qu'ils organisent une action collective. Ils nous doivent aussi les augmentations promises en 1997». L'enseignant a aussi critiqué le syndicat officiel parce qu'il n'a pas protégé leurs droits: «Nous sommes allés au bureau provincial du syndicat et ils nous ont dit qu'ils ne pouvaient rien faire, nous avons donc décidé d'agir nous-mêmes»¹³.

Une «coutume locale»!

Le 8 janvier 2002, sept travailleurs migrants du Sichuan ont escaladé une grue de 40 mètres de haut sur un site de construction de Shenzhen, dans la province de Guangdong, et menacé de sauter si on ne leur payait pas les arriérés de salaires. Plus de 100 travailleurs employés par l'entreprise de construction appartenant à l'Etat – eux aussi des travailleurs migrants du Sichuan – protestaient en bas tandis que la police essayait de convaincre leurs collègues de descendre. Un incident similaire s'est produit le 30 août 2001 quand les chefs d'une équipe de charpentiers de Chengdu ont escaladé une grue de 30 mètres, exigeant le paiement de plusieurs mois de salaires qui leur étaient dus. Pendant ce temps, des dizaines de travailleurs menaient là aussi des actions de protestation au sol¹⁴.

De telles actions illustrent les mesures extrêmes que les travailleurs sont désormais amenés à prendre pour récupérer les salaires impayés. A Shenzhen, une zone économique spéciale tristement réputée pour l'ampleur des arriérés de salaires, 19 conflits du travail importants au sujet des salaires impayés ont été recensés pour le seul mois de décembre 2001. On estime qu'au moins la moitié des entreprises privées de Shenzhen, dont certaines à investissement étranger, doivent des salaires à leurs employés¹⁵. Le problème est tel que le gouvernement a instauré en janvier 2002 un Département de médiation de Shenzhen pour les conflits du travail et que dans le district de Shenzhen nommé Baoan, une campagne intitulée «Get Your Money Back» («Récupérez votre argent») a été lancée.

Une analyse de 220 actions collectives enregistrées par l'inspection du travail de Guangzhou révèle que 90 pour cent d'entre elles concernent des arriérés de salaires. Un économiste spécialisé dans l'investissement étranger en Chine méridionale affirme d'ailleurs que «selon des responsables bien informés et des directeurs d'entreprises, la rétention illégale des salaires des travailleurs pour une période allant d'un à trois mois est courante dans 80 pour cent des firmes financées par du capital étran-

ger, malgré les indemnités que l'entreprise est tenue de payer en cas de retard (un pour cent d'intérêt sur les arriérés à partir du sixième jour du mois suivant, plus entre 5000 et 50 000 yuan par travailleur au-delà de trois mois consécutifs)¹⁶.

D'autres dispositions légales prévoient des compensations en cas de retard de paiement des salaires dans les zones économiques spéciales (ZES). L'article 40 du Règlement du travail gouvernant les ZES à Guangdong stipule ainsi: «Un employeur devra payer les salaires au moins une fois par mois. Une date sera fixée et le paiement des salaires devra être effectué strictement à cette date-là. Si le paiement n'est pas opéré à la date prévue, l'employé recevra, dès le sixième jour de retard, une compensation équivalente à un pour cent du salaire par jour¹⁷. Des règlements locaux similaires fixent les astreintes et taux de compensation dans le cadre des dispositions générales concernant les arriérés de salaires contenues dans la législation du travail nationale. En pratique cependant, ces règlements, tant nationaux que locaux, ne parviennent pas à protéger les travailleurs qui tentent de récupérer les salaires impayés. Les procédures en justice sont très longues et, en particulier pour les travailleurs migrants, leur lenteur pose la question de la survie en attendant le résultat des actions légales.

Le recours à la violence contre les travailleurs qui tentent d'obtenir le paiement des salaires est également fréquent. On sait que les liens entretenus par les employeurs avec les représentants de l'Etat et de la police renforcent leurs possibilités de pression sur les travailleurs.

Dans les entreprises à investissements étrangers, la rétention délibérée des salaires est une pratique courante visant à imposer la discipline au travail et à améliorer le rendement. Comme l'explique un spécialiste des questions du travail en Chine méridionale, «en gardant les salaires durant trois à six mois, on évite une haute rotation du personnel car le travailleur qui quitterait l'usine sans la permission de la direction perdrait aussi ses droits aux salaires qui lui sont dus ainsi qu'au rembourse-

ment de la caution de sécurité que la plupart des migrants doivent déposer¹⁸.

Les problèmes d'arriérés de salaires dans la province de Guangdong sont à ce point fréquents que, pour le *Gongren Ribao* (quotidien des travailleurs), il s'agit désormais d'une «coutume locale»! En fait les arriérés de salaires sont le plus souvent le résultat d'une «négligence délibérée». C'est à qui exploitera au mieux les lacunes de la législation¹⁹.

Proposition de loi

A mesure que prolifèrent les conflits sociaux portant sur les arriérés de salaires, et que se multiplient les actions de plus en plus désespérées des travailleurs, des voix se font entendre pour exiger des lois plus efficaces. Ces appels, qui proviennent de journalistes, de chercheurs, d'universitaires, de responsables politiques ou de représentants des syndicats officiels, ne sont, certes, pas nouveaux. Mais ils semblent retenir l'attention des autorités. La raison est simple: la crise des arriérés de salaires a atteint de telles proportions qu'elle risque à terme de devenir ingérable. Une nouvelle loi est donc à l'étude. Même si ses détails ne sont pas encore connus, un certain nombre de règlements locaux sur les arriérés de salaires pourraient inspirer les législateurs. Ainsi, un règlement sur le paiement des salaires, introduit à Zhongshan, dans la province de Guangdong, le 1^{er} janvier 2002, est-il présenté comme un succès, bien qu'aucune preuve n'ait été fournie pour étayer cette affirmation²⁰. Le «succès» se limite sans doute au fait qu'un règlement sévère régissant le paiement des salaires ait été adopté!

Pour autant, l'adoption d'une nouvelle loi sur les salaires, si souhaitable qu'elle soit, ne résoudra pas tous les problèmes tant elle verra son efficacité limitée par les dispositions politiques, institutionnelles et légales existantes. En clair, l'absence de liberté syndicale constitue un important frein à la capacité des travailleurs de lutter pour le respect de leurs droits et intérêts. En l'absence de liberté syndicale, les

travailleurs sont soumis au monopole de la Fédération des syndicats chinois et de ses branches. Certes, comme en témoigne l'évocation régulière du problème dans les publications syndicales, des représentants locaux des syndicats officiels ont exprimé ici et là des préoccupations au sujet des problèmes d'arriérés de salaires, mais les syndicats officiels font partie intégrante des structures politiques du parti et de l'Etat. Ils ont pour tâche de *contenir* l'agitation sociale des travailleurs, et non de l'exprimer.

En général, les arriérés de salaires s'accumulent durant plusieurs mois avant que les travailleurs ne portent plainte de manière formelle auprès des autorités. Les médias expliquent ce délai par le fait que peu de travailleurs connaissent la loi. C'est sans doute vrai, mais il est plus vraisemblable que les travailleurs prennent du retard parce qu'ils attendent d'abord que les responsables syndicaux agissent en leur nom. Et c'est bien souvent lorsqu'il est devenu clair que le syndicat ne lèvera pas le petit doigt que les travailleurs saisissent eux-mêmes la justice ou entrent en grève. C'est la raison pour laquelle les actions de protestation des travailleurs d'entreprises d'Etat sont souvent critiquées par les syndicats officiels. Dans le cas des protestations des travailleurs de gisements pétroliers à Daqing, le bureau du syndicat local faisait d'ailleurs partie des bâtiments attaqués par les travailleurs en colère.

Les syndicats officiels ne se contentent d'être inactifs, ce qui serait encore un moindre mal. Ils n'hésitent pas à carrément saboter les initiatives des travailleurs pour récupérer les salaires impayés. En mars 2002, *Nanfang Gong Bao* (quotidien des travailleurs du Sud) relatait le cas de 131 travailleurs licenciés par Heng Bao Industrial Company à Guangzhou et qui réclamaient 840 000 yuan (102 440 dollars) en arriérés de salaires. La commission locale de conciliation des conflits du travail leur a donné raison, mais l'entreprise est allée en appel. Et c'est le vice-président du syndicat de l'entreprise qui a alors représenté la direction auprès de la commission pour s'opposer aux travailleurs qu'il a, par ailleurs, soumis à un contre-interrogatoire serré!

Rapportant cette affaire, un quotidien local avait titré «Les travailleurs en arbitrage au sujet des arriérés de salaires. Le vice-président du syndicat défend l'entreprise!» Un dessin accompagnant l'article montrait un dirigeant syndical assis sur les genoux d'un patron sur le siège des employeurs, laissant vide celui des travailleurs²¹.

Le rôle des dirigeants syndicaux dans la «négligence délibérée» qui sous-tend les arriérés de salaires ne peut pas être attribué à l'incompétence, au manque de ressources ou à la méconnaissance du rôle des syndicats dans une économie de marché. Il ne s'agit pas non plus d'une simple question d'inaction. C'est le rôle actif des syndicats en tant que courroie de transmission de l'agenda politique du parti et de l'Etat qui est en cause²². Comme l'article 4 de la loi syndicale révisée (27 octobre 2001) l'énonce clairement, les syndicats doivent «...considérer la construction économique comme la priorité, défendre le socialisme, défendre la dictature démocratique du peuple, défendre la direction du Parti communiste chinois, défendre la pensée marxiste-léniniste et celle de Mao et de Deng Xiaoping, défendre la réforme et l'ouverture...»²³.

Conclusion: «Libérez les représentants de nos travailleurs!»

En l'absence de liberté syndicale, les travailleurs qui s'organisent de façon indépendante pour lutter contre les arriérés de salaires sont confrontés à la persécution politique. La probabilité de répression est d'autant plus grande que les travailleurs qui s'organisent se limitent rarement à la question des salaires impayés: ils s'attaquent aussi à ses causes, notamment la corruption et l'abus de pouvoir.

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a été souvent amené à critiquer le gouvernement chinois pour des faits de répression politique et pour la détention de travailleurs. Tout récemment, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) déposait une nouvelle plainte à l'OIT contre le gouvernement de la Répu-

blique populaire de Chine au sujet de violations de la liberté syndicale. Elle faisait spécifiquement référence à la répression des protestations de travailleurs à Liaoyang et Daqing. Soumis le 27 mars 2002, le cas n° 2189 se concentre ainsi sur l'arrestation et la détention de Yao Fuxin, Pang Qingxiang, Xiao Yunliang et Wang Zhaoming accusés de «manifestations illégales» et menacés d'une peine de prison de cinq ans.

La poursuite d'une telle répression politique à l'heure actuelle montre que les mesures juridiques et administratives prises par le gouvernement pour limiter la crise des arriérés de salaires resteront inefficaces tant que sera refusé aux travailleurs le droit à une représentation véritable et organisée par eux-mêmes. La réponse du gouvernement aux protestations récentes des travailleurs à Liaoyang City vient encore de le souligner et rappelle la manifestation précédente des travailleurs dans cette même ville. Les travailleurs qui y participaient portaient des calicots sur lesquels on pouvait lire: «Ne pas avoir reçu son salaire n'est pas un crime!» et «Libérez les représentants de nos travailleurs!» Ces deux slogans, et les problèmes qu'ils dénoncent, doivent être considérés comme indivisibles lorsqu'on évoque le défi des arriérés de salaires dans la Chine d'aujourd'hui.

Notes

¹ Pour plus de détails, voir Tim Pringle, «Industrial Unrest in China: A labour movement in the making?» dans *Asian Labour Update*, n° 40, juillet-septembre 2001, pp. 5-8. Cet article est disponible sur Internet à l'adresse <http://www.amrc.org.hk>.

² Xiang Huaicheng, ministre des Finances, *Report on the Implementation of the Central and Local Budgets for 2001 and on the Draft Central and Local Budgets for 2002*, Cinquième session du neuvième Congrès national du peuple, Beijing, 17 mars 2002.

³ Zhu Rongji, Premier ministre, *Report on the Work of the Government*, Cinquième session du neuvième Congrès national du peuple, Beijing, 16 mars 2002.

⁴ *Beijing Wanbao* (Beijing Evening News), 17 décembre 2001.

⁵ *Zhongguo Jingji Shibao* (China Economic Times), 14 mars 2002.

⁶ L'avocat, Guan Huai, était interviewé par le média de Guangzhou *Nanfang Zhoumo* (Southern Weekend). *China Daily*, 6 février 2002.

⁷ *Zhongguo Jingying Bao* (China Business), 1^{er} mars 2002.

⁸ Voir *Is Social Security the 'Solution' to Labour Protests in North-Eastern China?*, un rapport préparé par Gerard Greenfield pour le bureau de liaison à Hong Kong de la CISL/GUF/HKCTU/HKTUC, Hong Kong, avril 2002. Le rapport est disponible sur Internet à l'adresse <http://www.ihlo.org>.

⁹ Tim Pringle, *op. cit.*

¹⁰ *China Labour Bulletin*, 11 juillet 2001.

¹¹ *Shenzhen Ribao* (quotidien de Shenzhen), 11 mars 2002.

¹² *Shichang Bao* (quotidien des marchés), 4 juin 2002.

¹³ *Zhongguo Funu Bao* (Nouvelles sur les femmes de Chine), 6 février 2001.

¹⁴ «Zhui tao gong qian - yuan he lu niang beiju», *Zhongguo Laodong Bao* (quotidien ouvrier chinois), 11 novembre 2001. Le 1^{er} novembre, trois travailleurs migrants ont grimpé jusqu'au sommet d'une grue située sur un site de construction dans les faubourgs occidentaux de Xian. Le 20 mai 2002, *Xinkuai Bao* (News Express) rapportait un autre cas de travailleur qui avait escaladé une grue de 120 mètres de haut pour exiger le paiement des arriérés de salaires.

¹⁵ Xie Zhiwei, «Zhili qianxin huhuan 'gongzi fa' (Appel pour qu'une 'loi sur les salaires' traite la question des arriérés de salaires)», *Gongren Ribao* (quotidien ouvrier), 9 février 2002.

¹⁶ Godfrey Yeung, *Foreign Investment and Socio-Economic Development in China: The Case of Dongguan*. Basingstoke: Palgrave, 2001, p. 171.

¹⁷ Règlement du travail des ZES de Guangdong.

¹⁸ Interview avec Stephen Frost, coordinateur de la recherche pour le Asia Monitor Resource Center's, dans Gwyneth Roberts, «Legal vacuum keeps factory floors volatile», *South China Morning Post*, 7 juillet 2002.

¹⁹ Xie Zhiwei, *op. cit.*

²⁰ Xie Zhiwei, *op. cit.*

²¹ «Trade Union Official Represents Bosses at Guangzhou Labour Tribunal», *Nanfang Gong Bao* (quotidien des travailleurs du Sud), 4 mars 2002.

²² Pour plus de détails sur le rôle de l'ACFTU, voir Tim Pringle, «The Chinese working class: Fiction and reality», *China Rights Forum*, n° 1, 2002, pp. 12-21.

²³ Voir IHLO, *The Revised Trade Union Law in Mainland China: Progress or Regression for Worker and Trade Union Rights?* Hong Kong, novembre 2001. Ce rapport est disponible sur Internet à l'adresse <http://www.ihlo.org>.

Tendances salariales en Europe centrale et orientale

Les salaires se sont-ils maintenus au niveau de la productivité en Europe centrale et orientale? L'écart salarial entre les salaires des Etats actuellement membres de l'Union européenne et ceux des pays candidats est-il important? Les syndicats des nouvelles économies de marché doivent-ils changer de tactique?

Béla Galgóczi

Spécialiste des questions sociales
Hongrie

Lorsqu'on parle de salaires dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), il faut garder à l'esprit les détails des changements survenus dans cette partie du monde.

On sait fort bien que le rôle joué par les salaires diffère selon qu'il s'agit de socialisme d'Etat ou d'économies de marché. A l'époque du communisme, les salaires n'étaient pas censés couvrir l'ensemble des coûts de reproduction du travail. Ils étaient considérés comme une forme de rémunération du travail, parmi tant d'autres. L'Etat, mais également les entreprises, couvraient certains coûts de la vie des employés. Les soins de santé, l'éducation, mais également le logement, étaient pratiquement gratuits et de nombreuses subventions des prix à la consommation compensaient les salaires peu élevés. Divers services sociaux étaient fournis par l'employeur (crèches, subventions au logement, lieux de vacances gratuits, etc.).

Le passage à une économie de marché a mis un terme à une très grande partie de ces subventions non salariales et le rôle de l'Etat a été largement réduit.

Toutefois, les salaires n'ont pas subi une hausse suffisante pour compenser la perte de ces subventions. Au contraire, la valeur réelle des salaires a commencé à diminuer au cours de la première période de change-

ment. Cette situation a débouché sur une chute importante du niveau de vie. Même après une hausse substantielle au cours de la seconde moitié de la décennie (dans les pays les plus chanceux de la région), les salaires n'ont pas rempli toutes les fonctions qui normalement leur reviennent dans les économies de marché développées.

Il convient, dès lors, de mettre l'accent sur le fait que les structures des coûts dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont encore très différentes de celles d'Europe occidentale. Nombre de ces différences peuvent être attribuées aux coûts peu élevés des services qui apparaissent dans les calculs des parités du pouvoir d'achat. Certains avantages des employés dans les PECO en termes de coûts n'apparaissent toutefois pas dans ces calculs. On ne peut pas nier que les frais de logement pour la plupart des citoyens dans les PECO restent beaucoup moins élevés que ceux de leurs homologues occidentaux, dès lors que les logements bon marché obtenus précédemment constituent une charge financière assez légère. La plupart des employés dans les PECO ne seraient pas en mesure de financer un logement basé sur le marché, ce qui serait normal en Occident.

En conséquence, même les calculs de parité du pouvoir d'achat donnent, pour les PECO, des estimations de salaires in-

férieures à ce qu'elles auraient été dans un environnement occidental. Il convient également de noter que les salaires dans les PECO représentent une part moins importante des revenus totaux qu'en Occident.

Deux autres phénomènes méritent d'être soulignés lorsqu'on parle de salaires en Europe centrale et orientale. Dans certains pays, même parmi ceux qui sont candidats à une adhésion à l'Union européenne (UE), le problème des arriérés de salaires continue à jouer un rôle. Suite à un changement structurel effectué sans garde-fous, des centaines de milliers de personnes souffrent du non-paiement des salaires, victimes de faillites ou de manœuvres commerciales frauduleuses. Cela reste un problème important en Bulgarie et en Roumanie et, dans une moindre mesure, en Lettonie. Dans le cas des autres pays candidats à l'UE, la situation est heureusement différente.

L'ensemble de la région est, néanmoins, caractérisé par une anomalie courante, à savoir une forme d'évasion fiscale dans le cadre de laquelle seul le salaire minimum est déclaré sur la feuille de paie, tandis que le reste est payé directement ou indirectement à l'employé. Non seulement cette façon de faire enfreint le principe de partage proportionnel des charges publiques, mais elle laisse un grand nombre d'employés sans protection.

Niveaux salariaux dans les PECO

Lorsqu'on examine l'évolution salariale dans les PECO au cours de la dernière décennie, il faut, bien entendu, tenir compte de toutes ces caractéristiques spécifiques et être conscient de plusieurs difficultés. Les structures de prix et de coûts dans les économies en transition présentant encore des différences substantielles par rapport à celles des économies de marché développées, une comparaison directe des niveaux salariaux en termes nominaux exprimés en euros peut s'avérer trompeuse. Il est également vrai que les changements survenus dans ces pays présentent des différences et peuvent aboutir à des situations diver-

ses en termes d'indicateurs économiques. L'impact de l'inflation ou le changement de régimes monétaires suite, par exemple, à des mesures de stabilisation peuvent produire des changements soudains d'une année à l'autre. Il est donc important d'examiner l'évolution salariale sur l'ensemble de la période de transition, étant donné que les données d'une année particulière peuvent être trompeuses.

Deux approches fondamentales permettent d'analyser l'évolution salariale dans dix pays d'Europe centrale et orientale. Tout d'abord, une comparaison avec les pays de l'UE, tant en termes nominaux qu'en tenant compte des différences de pouvoir d'achat, peut exprimer des différences de niveau de vie et servir à estimer les éventuelles pressions migratoires. Les niveaux de salaires nominaux sont également significatifs, dès lors qu'ils déterminent la compétitivité et les décisions en matière d'investissements.

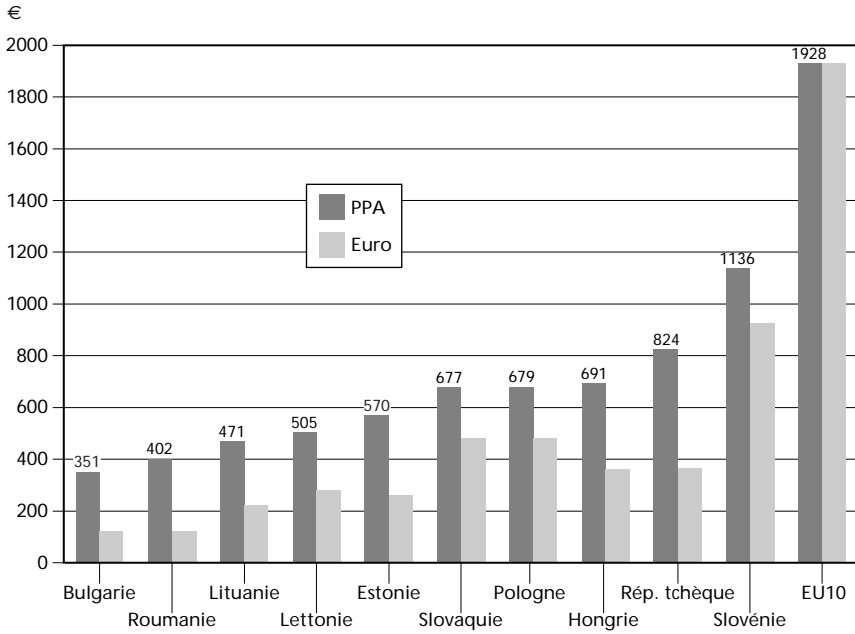
Ensuite, la comparaison des salaires à d'autres indicateurs économiques tels que le PIB et la productivité indique la manière dont les salariés participent à la richesse économique produite dans le pays.

Le premier graphique montre les niveaux des salaires industriels bruts moyens dans les PECO, calculés en euros aux taux de change officiels. Pour une meilleure comparaison, les salaires sont également donnés en parités du pouvoir d'achat, également exprimées en euros.

Les salaires nominaux bruts moyens mensuels dans tous les pays en transition (colonnes gris clair dans le tableau 1) varient de 123 euros en Bulgarie et en Roumanie à 480 euros en Pologne et 925 euros en Slovénie, soit une moyenne de 345 euros. Les salaires bruts moyens mensuels au sein de l'Union européenne varient de 606 euros au Portugal à 2997 euros au Danemark (données de 1998), soit une moyenne de 1928 euros, qui est indiquée dans le tableau comme valeur de référence.

Ces chiffres semblent assez choquants, bien que les niveaux salariaux en parité du pouvoir d'achat (PPA) offrent une vision un peu moins dramatique (colonnes gris foncé dans le tableau).

Tableau 1. Niveaux salariaux, euros actuels/PPA



Source: Base de données du WIIW, calculs propres.

La moyenne des salaires industriels en PPA des dix pays d'Europe centrale et orientale est de 634 euros. Comparée aux 1928 euros pour les dix pays de l'UE, elle donne une distribution un peu plus équilibrée. Cela indique que la différence de niveau de vie n'est pas aussi grande que le laissent entendre les données nominales. Le risque de dumping social n'est donc pas aussi grand qu'il paraît à première vue. Cela dit, la manière dont les salaires des pays en transition sont liés à leurs résultats économiques est également importante.

Salaires et PIB

La part des salaires dans le PIB des dix pays d'Europe centrale et orientale est de 40,5 pour cent en moyenne, la même valeur pour les 15 États membres de l'UE étant de 59 pour cent. C'est la Hongrie qui présente le niveau le plus bas avec 31 pour cent, et la Pologne le niveau le plus haut

avec 52 pour cent. Une part salariale peu élevée dans le PIB est également caractéristique de la Bulgarie (33 pour cent), de la Slovaquie (34 pour cent) et de la République tchèque (39 pour cent). Avec la Pologne, la Lettonie présente un taux salarial relativement élevé de 49 pour cent.

Les taux d'emploi ne diffèrent pas d'une manière significative dans les différents pays en transition. La proportion d'employés totaux par rapport à la population dans son ensemble varie de 38 pour cent en Hongrie à 43 pour cent en Estonie, et seules la Lettonie et la République tchèque présentent des valeurs beaucoup plus élevées de 47 pour cent. Ces chiffres comprenant tant des caractéristiques démographiques que des taux d'activité économique, chaque facteur peut présenter des écarts plus importants s'il est examiné séparément. On ne peut pas nier le rôle que jouent le niveau d'emploi et les caractéristiques démographiques dans l'explication des différences entre les parts de salaires constatées dans les PECO et celles, plus

Tableau 2. Evolution de la productivité de la main-d'œuvre, des salaires réels et du PIB réel dans les PECO (indice cumulatif, niveau de 1992 = 100,0)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgarie	Productivité	99,8	115,9	124,4	133,1	129,3	124,3	125,2	145,7
	Salaires	91,3	72,6	68,6	53,9	45,0	54,3	58,1	62,3
	PIB	98,5	100,3	103,2	92,7	86,4	89,4	91,5	96,8
République tchèque	Productivité	98,8	103,8	114,8	124,7	136,2	142,6	145,7	157,4
	Salaires	103,7	110,4	119,9	130,4	132,8	131,2	139,1	142,7
	PIB	100,6	103,8	110,4	114,7	115,9	112,8	112,3	115,6
Hongrie	Productivité	113,4	131,2	144,6	158,2	179,8	201,2	222,4	259,5
	Salaires	99,5	104,5	95,2	92,7	95,8	99,2	102,8	106,3
	PIB	99,4	102,3	103,8	105,2	109,8	115,5	120,4	126,6
Pologne	Productivité	109,7	123,9	131,7	143,7	159,8	167,4	189,2	212,2
	Salaires	99,6	100,6	103,6	109,3	116,0	120,0	154,0	158,0
	PIB	103,8	109,1	116,8	123,9	132,4	138,7	144,4	150,2
Roumanie	Productivité	109,0	125,0	142,1	152,7	150,0	138,9	148,8	170,6
	Salaires	86,5	85,6	100,2	109,6	85,4	86,1	85,1	85,8
	PIB	101,5	105,4	112,9	117,3	109,2	105,5	102,1	103,7
Slovaquie	Productivité	101,8	109,1	113,5	116,3	121,9	133,0	132,0	148,7
	Salaires	96,1	100,6	104,6	112,0	119,4	121,4	117,7	111,9
	PIB	96,2	100,9	107,8	115,0	122,4	127,8	130,2	133,1
Slovénie	Productivité	105,8	119,7	127,3	139,0	145,1	152,9	157,7	170,9
	Salaires	111,2	116,4	121,4	127,3	131,3	133,4	137,8	140,0
	PIB	102,8	108,2	112,6	116,6	122,0	126,8	133,4	139,6
Estonie	Productivité	95,2	96,7	91,6	98,9	120,7	127,9	130,6	n.d.
	Salaires	102,3	101,9	108,3	110,6	118,9	126,9	132,3	139,7
	PIB	91,0	89,2	93,0	96,7	107,7	112,1	111,3	118,9
Lettonie	Productivité	92,9	97,6	99,3	110,4	121,5	136,2	135,2	n.d.
	Salaires	105,0	117,6	117,1	109,8	123,2	130,7	135,1	139,7
	PIB	85,1	85,6	85,1	87,9	95,5	98,9	99,9	106,5
Lituanie	Productivité	87,0	83,2	87,6	96,4	99,5	104,9	110,9	n.d.
	Salaires	75,0	85,6	88,3	91,9	103,4	116,7	123,0	124,3
	PIB	83,8	75,6	78,1	81,7	86,7	90,5	87,0	89,9

Source: WIIW 2001, Eurostat 2001, Fondation de formation européenne 1999, calculs propres.

élevées, enregistrées dans les économies de marché. Ces chiffres montrent néanmoins que l'importance des salaires dans les économies en transition est plus faible que dans les économies occidentales. Par ailleurs, cela indique aussi que les salaires dans les PECO sont en perte de vitesse, même lorsqu'on les compare à leurs résultats économiques.

Evolution des salaires, de la productivité et du PIB

Mais qu'en est-il de la relation entre les salaires réels et l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre dans l'industrie? Des données pour la plupart des pays sont disponibles à partir de 1992. Elles permettent de constater que l'évolution des salaires réels au cours de la période allant de 1992 à 2000 est largement à la traîne par rapport à l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre et, dans la plupart des pays, également par rapport à la croissance du PIB.

Comme le montre le tableau 2, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie constituent en quelque sorte des exceptions. Dans ces pays, les salaires ont augmenté presque autant que la productivité et beaucoup plus que le PIB pendant la période 1993-2000. Dans ces pays, les hausses salariales au cours de ladite période semblent être allées au-delà des résultats économiques. La Lituanie est le seul pays de la zone affichant des hausses salariales supérieures à la fois à la croissance de la productivité et à celle du PIB. Les tendances dans les trois pays baltes montrent que les salaires ont augmenté plus rapidement que la productivité au cours de la première moitié de la période et que la tendance ne s'est inversée qu'au cours des deux dernières années.

En République tchèque, en Slovaquie et en Pologne, les hausses salariales suivent l'évolution de la productivité dans une certaine mesure et correspondent, voire dépassent, la croissance du PIB. En République tchèque, la productivité a augmenté de 10 pour cent plus rapidement que les salaires au cours de la

période de huit ans. Hormis les pays baltes, la République tchèque est le seul des pays d'Europe centrale et orientale ayant connu une évolution salariale plus rapide que celle du PIB.

En Slovaquie et en Pologne, les salaires et les résultats économiques semblent plus ou moins s'équivaloir.

On ne peut absolument pas en dire autant de la Roumanie, de la Bulgarie et, surtout, de la Hongrie. Dans ces pays, les salaires étaient à la traîne par rapport aux résultats économiques. En Roumanie, le niveau relatif de productivité était deux fois plus élevé que celui des salaires au cours de la période 1992-2000. La dynamique salariale était également à la traîne par rapport à l'évolution du PIB.

Toutefois, c'est en Hongrie que les salaires étaient les plus faibles par rapport aux résultats économiques. Dans ce pays, le niveau de productivité est presque 2,5 fois supérieur à celui des salaires, si l'on prend l'année 1992 comme référence. Les salaires sont également de quelque 20 pour cent à la traîne par rapport à la croissance du PIB.

C'est néanmoins en Roumanie et en Bulgarie que la situation est la plus inquiétante. Non seulement la position relative des salaires est très basse, mais les salaires sont également très bas en termes absolus.

En clair, cela veut dire que:

- Les gains de productivité importants enregistrés en Hongrie n'ont pas du tout été récompensés par des hausses salariales.
- En Roumanie et en Bulgarie, les hausses de productivité ont été pénalisées.
- En Pologne, les gains de productivité importants ont été récompensés assez parcimonieusement.
- En République tchèque, Slovaquie et Slovaquie, les augmentations plus faibles de productivité ont été généreusement récompensées.
- Dans les pays baltes, les moindres gains de productivité ont été récompensés plus que généreusement.

Lacunes des relations professionnelles dans les PECO

On le voit donc, les salaires sont en baisse et leur évolution inégale n'est pas conforme aux résultats économiques dans la plupart des PECO. Il s'agit d'une critique claire du fonctionnement des relations professionnelles et des stratégies de représentation des intérêts. A l'évidence, les relations professionnelles d'aujourd'hui en Europe centrale et orientale sont assez éloignées des modèles des pays de l'UE. Dans les PECO, l'activité syndicale est absorbée par la politique et les structures tripartites ont trop de poids par rapport aux relations professionnelles au niveau sectoriel qui, elles, restent sous-développées. Les relations professionnelles sont moins organiques dans les PECO car elles ne sont pas enracinées dans le développement socio-économique des différents pays. Il convient de rappeler que le modèle actuel de relations professionnelles a été imposé par le haut au début des années quatre-vingt-dix, et qu'il a été adapté, dans une large mesure, à la structure économique de l'époque (avec encore à l'époque un rôle dominant pour l'Etat).

Des changements fondamentaux doivent être apportés à la nature même des relations professionnelles dans les PECO. D'une part, les syndicats ont besoin de renforcer leur base sur les lieux de travail. Cette base fait aujourd'hui défaut. Dès lors,

ils doivent mettre au point des stratégies visant à augmenter leur présence sur le terrain et à s'adapter à la nouvelle structure de l'économie. Si les tendances actuelles persistent, la représentation effective des employés pourrait bientôt être limitée au secteur public.

Il est une seconde sphère, étroitement liée à la précédente, dans laquelle les stratégies syndicales doivent être reformulées, à savoir les politiques au niveau national.

L'attitude syndicale la plus caractéristique dans les PECO a été la retenue, la passivité et une approche positive à l'égard des réformes douloureuses, mais nécessaires. Cette attitude pouvait se justifier durant la période la plus difficile de la transition. En fait, elle pouvait être considérée comme un élément nécessaire à la réussite de la transition et à la préservation de la paix sociale. Mais, aujourd'hui, la situation a changé. La phase essentielle de la transition économique est terminée dans les PECO les plus avancés, et leurs économies se développent de façon dynamique.

Pour que les employés bénéficient des résultats de la transition, les syndicats doivent devenir beaucoup plus dynamiques et prendre des initiatives.

Les syndicats doivent faire montre de plus d'audace dans l'exploitation des opportunités qui sont offertes par la croissance économique afin de servir les intérêts des travailleurs. Cela est également vital en termes d'inclusion sociale.

Négociations collectives et égalité de revenus dans un monde en intégration

Les pays possédant des institutions fortes, parmi lesquelles des organisations syndicales et patronales chargées de mener des négociations collectives, sont aussi ceux où la redistribution des revenus est la meilleure, parce qu'ils jouissent d'une intégration plus équitable et socialement plus durable. Tenter de porter atteinte à ces institutions dans le but de les affaiblir, c'est faire preuve d'un manque de clairvoyance susceptible de retarder les processus d'ajustement. Voilà qui devrait donner à réfléchir aux décideurs.

Susan Hayter

Département de l'intégration des politiques
BIT

Une bonne partie du récent débat sur la mondialisation a porté sur ses conséquences sur le plan de la redistribution des richesses. Les critiques de la mondialisation affirment que ses bénéfices sont inégalement répartis. Récemment, l'accent a été une nouvelle fois mis sur le rôle que jouent les institutions en faveur d'une intégration réussie dans l'économie mondiale et de schémas de développement plus équitables. Une analyse des bénéfices qui peuvent être potentiellement retirés de la mondialisation doit s'étendre à un examen de la croissance et de la redistribution sous-jacentes à ces institutions. *Les institutions du travail* sont au centre des questions concernant la croissance et la redistribution¹. La façon dont les travailleurs participent au processus de production et celle dont le marché de l'emploi est organisé pour déterminer le salaire inhérent à cette participation ont effectivement des incidences sur les schémas de redistribution.

L'expression *institutions du travail* se réfère à toutes celles qui touchent aux marchés de l'emploi et à la production. Elles comprennent les syndicats, les organisations patronales, mais aussi les mécanismes en matière de négociations collectives,

ceux relatifs aux ressources humaines, aux réglementations statutaires portant notamment sur les licenciements abusifs, de même que les politiques de l'emploi se rapportant à la formation, au salaire minimum, etc. Elles varient en fonction de leur degré de reconnaissance dans la législation et la politique. Que leur existence soit officiellement reconnue ou constitue de facto la norme, ces institutions façonnent la manière dont les travailleurs participent au marché du travail et aux processus de production. Elles peuvent favoriser la productivité, la croissance et des schémas plus équitables de participation et de redistribution, ou au contraire contribuer à aggraver l'exclusion et les inégalités.

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, l'approche envers ces institutions et envers le cadre général de la politique de l'emploi a reposé sur la déréglementation et la décentralisation. Les institutions du travail, en particulier les syndicats, la législation du travail et les mécanismes de fixation des salaires, ont été critiquées pour avoir été la source de rigidités et de distorsions sur le marché de l'emploi, pour avoir ralenti les ajustements et donné un coup d'arrêt à la créa-

tion d'emplois et à la croissance économique. L'approche politique a été dominée par un ordre du jour à forte connotation néolibérale, qui mettait l'accent sur une fonction *attributive* des marchés du travail (pour faire coïncider l'offre avec la demande), ce qui correspondait à une vue assez étroite quant au fonctionnement des marchés de l'emploi. Très peu d'attention a été accordée à la fonction que les institutions du travail jouent en promouvant une *efficacité dynamique* (augmentation de la qualité du travail et participation des travailleurs aux processus de production) ou en garantissant la *justice sociale* grâce, par exemple, à une redistribution plus équitable des revenus². Ce document va se pencher sur la part que les *institutions de négociations collectives* (systèmes de négociations collectives et syndicats) jouent dans la promotion d'une plus grande égalité entre les revenus dans un monde en cours d'intégration³.

En quoi les négociations collectives sont-elles si importantes?

Pendant les années quatre-vingt et au début de la décennie suivante, l'essentiel du débat a porté sur les performances des différents *niveaux* des négociations collectives: centralisées, décentralisées ou à un niveau sectoriel intermédiaire. En ce qui concerne l'emploi, les performances économiques et l'égalité, les négociations centralisées ou décentralisées ont été jugées supérieures aux négociations sectorielles⁴. Dans la recherche, l'un des points faibles a consisté en un défaut de précision des données utilisées pour mesurer la corrélation entre les institutions de négociations collectives et d'autres variables⁵. Il est ainsi apparu que les négociations collectives décentralisées pouvaient, en réalité, être également fortement coordonnées et, par conséquent, être capables d'intégrer les externalités de leurs actions. Il s'agit là d'un trait distinctif important des systèmes centralisés.

Il importe ici d'expliquer ce que l'on entend par coordination, et ce que sont

les «externalités» prises en compte dans la fixation collective des salaires. La coordination de la négociation collective évoque la mesure dans laquelle les syndicats et les organisations patronales coordonnent les accords salariaux qui se négocient dans tous les pans de l'économie, afin d'éviter les poussées d'inflation et de faire en sorte que la négociation salariale prenne aussi en considération toutes les implications macroéconomiques, entre autres l'inflation, le chômage et la compétitivité nationale. Idéalement, il faut donc que les salaires et les bénéfices correspondent à cette compétitivité.

Ainsi, dans la mise en corrélation entre les institutions de négociations collectives, les performances économiques et la redistribution des revenus, l'élément majeur est cette capacité institutionnelle d'organiser ou de *coordonner des négociations collectives*. Les exemples les plus institutionnalisés de coordination des négociations concernent les «pactes sociaux», qui impliquent un engagement de règlement salarial non inflationniste dans le contexte d'une stratégie macroéconomique particulière, ce qui comporte des avantages pour les travailleurs en termes de création d'emplois, d'amélioration des qualifications, de sécurité sociale, de stabilité économique, de croissance et d'accroissement des revenus. Par exemple, dans une série de conventions nationales conclues en Irlande, les augmentations salariales sont reliées à des accords en matière de politique économique et sociale.

Les négociations centralisées (entre centrales syndicales et confédérations patronales) peuvent s'avérer des institutions de coordination importantes dans la mesure où elles ont le pouvoir d'exercer une plus grande influence sur les règlements nationaux dans l'ensemble de l'économie. Ainsi que nous l'avons déjà signalé plus haut, les négociations collectives rattachées à plusieurs niveaux, qu'elles soient sectorielles ou décentralisées en entreprises, peuvent aussi faire office d'institutions de coordination (par une intégration des externalités de leurs conventions). Le véritable mécanisme de coordination peut

cependant varier d'un système à l'autre. Il peut être formel ou informel. Les salaires peuvent être négociés à un échelon sectoriel intermédiaire possédant suffisamment de ramifications dans toute l'économie (peut-être par l'intermédiaire d'un syndicat ou d'une organisation patronale de pointe) pour pouvoir coordonner le niveau des règlements salariaux. Par contre, une branche industrielle peut dominer une économie au point qu'elle peut agir en qualité de «négociatrice principale» dans le cadre d'un règlement valable pour toute une économie. Dans les négociations décentralisées, les organisations patronales de pays tels que la Suisse ou le Japon, qui fonctionnent à travers des réseaux très denses, peuvent se révéler d'importantes institutions de coordination. Dès lors, la principale variable à prendre en compte ne concerne pas le niveau auquel se déroule la négociation collective, mais bien le degré de coordination propre à chaque système. Bien entendu, les systèmes centralisés sont aussi ceux qui tendent à être les plus fortement coordonnés, mais il ne s'agit là que d'une manifestation institutionnelle d'un système hautement coordonné.

Promouvoir l'égalité des revenus

Une caractéristique importante des institutions de négociations collectives est qu'elles sont en mesure de favoriser des schémas équitables de redistribution des revenus. Les pays qui disposent de fortes institutions de négociations collectives, notamment des organisations syndicales et patronales, sont aussi ceux qui connaissent une meilleure redistribution des revenus (sur la base du coefficient de Gini). Des recherches préliminaires menées sur un échantillonnage de 41 pays pour lesquels on dispose de données ont montré que la redistribution des revenus est meilleure dans les pays où les conventions collectives touchent plus de 60 pour cent de la population (voir fig. 1); ceux à fort degré de coordination des négociations collectives (voir fig. 2) et ceux à densité syndicale plus élevée (voir fig. 3, échan-

tillon étendu à 69 pays). Cela correspond à la documentation disponible, quand elle mentionne que les dispositifs centralisés et hautement coordonnés de négociations collectives ont pour corollaire une moindre dispersion des salaires⁶. Par exemple, une étude de l'Organisation de coopération et de développements économiques (1997) a démontré que, d'un pays à l'autre, les différences aux plans de l'inégalité des revenus et des structures de négociation peuvent être très fortes et significatives. Autrement dit, dans les économies centralisées et/ou coordonnées, les inégalités entre les revenus sont moindres que dans celles qui ne le sont pas.

La mondialisation et l'intégration économique représentent des contraintes externes qui pèsent sur les politiques en matière de redistribution, dans la mesure où une intensification de la concurrence permet plus difficilement de modifier les prix ou de rehausser les impôts. Toutefois, elles n'excluent pas des stratégies de redistribution fondées sur une augmentation des gains de productivité ou sur une redistribution plus équitable des revenus. Les institutions de négociations collectives peuvent favoriser non seulement l'obtention de salaires plus équitables, mais aussi un regain de la productivité et partant celui du produit susceptible d'être redistribué.

Les institutions du travail accordent aux entreprises les moyens d'encourager la participation sur les lieux de travail. La littérature relative à la valeur de la participation a passé en revue les avantages liés à l'instauration de la confiance et à une prise d'engagement dans le cadre des relations du travail, avantages qui ont permis d'améliorer la productivité et l'efficacité⁷. En effet, il a été prouvé à maintes reprises que la participation sur le lieu de travail augmente les performances de l'entreprise, et que les entreprises où la participation des travailleurs est importante ont de meilleures performances que les autres⁸. La participation sur le lieu de travail contribue aussi à diminuer les coûts de surveillance et engendre donc des avantages sur le plan de l'efficacité. Les possibilités d'améliorer l'efficacité et la pro-

Figure 1. Coefficient de Gini* en rapport avec la couverture de la négociation collective

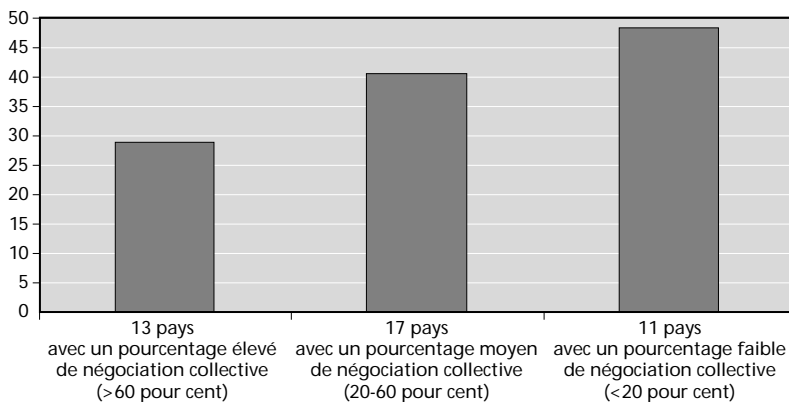


Figure 2. Coefficient de Gini en rapport avec le niveau de coordination des négociations collectives

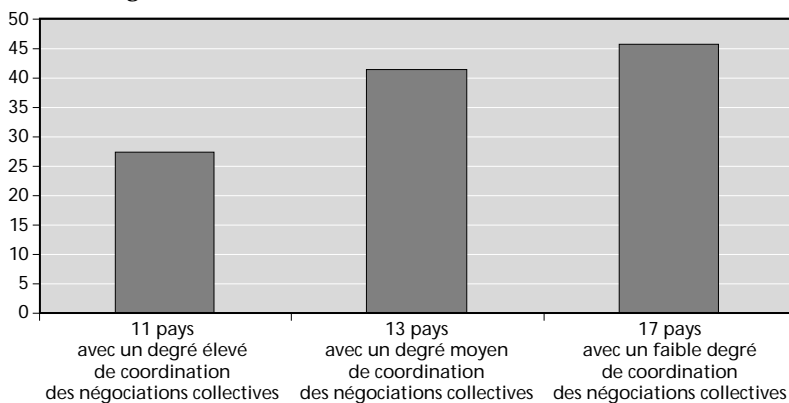
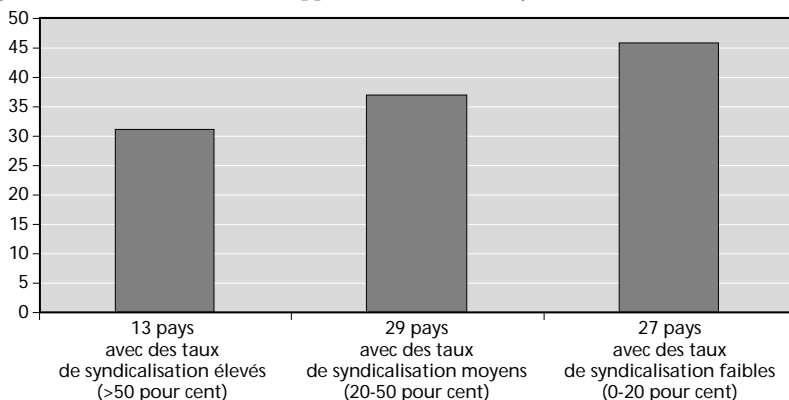


Figure 3. Coefficient de Gini en rapport avec les taux de syndicalisation



* Le coefficient de Gini (indice de distribution des revenus) est une mesure statistique des disparités de revenus qui va de 0 à 100. Un niveau 100 indique une inégalité de revenus parfaite (une seule personne monopolise l'ensemble des revenus et les autres n'ont rien). Un niveau zéro indique une égalité parfaite: chacun reçoit une part égale du revenu. Ainsi, plus le coefficient de Gini approche de zéro, plus grande est l'égalité de revenus.

ductivité offrent d'autres possibilités de redistribution dans le contexte des pressions externes qui pèsent sur la négociation salariale.

Pendant, d'aucuns prétendent que les syndicats et les institutions de négociations collectives ont des retombées négatives sur l'égalité des revenus. Dans cette optique, en négociant une augmentation salariale, les syndicats creuseraient les disparités entre les revenus (différence entre les salaires syndicaux et non syndicaux). D'autant que dans un monde plus intégré, l'ouverture des économies et l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits ont considérablement diminué les possibilités des entreprises de répercuter sur le consommateur les hausses des coûts de leur main-d'œuvre en augmentant les prix.

Implications dans la conception de la politique

Dans certains pays, les syndicats ont très bien réussi à obtenir des rentes importantes, notamment dans les secteurs manufacturiers protégés et dans la fonction publique. Les distorsions survenues sur les marchés des produits et du travail ont donné naissance à un comportement qualifié de «recherche de rentes» de la part des syndicats. Entreprises privées et fonction publique n'ont pas hésité à répercuter ces augmentations salariales sur les consommateurs.

Si l'on envisage une réforme des marchés du travail et des biens, il serait important d'examiner l'environnement institutionnel et les incitations relatifs auxdits marchés. Des mesures politiques pourraient s'avérer nécessaires dans le sens d'une modification des incitations afin de mettre les différentes institutions en conformité avec les priorités relatives au développement d'un pays, faciliter des ajustements plus en douceur et assurer un développement plus équitable⁹.

L'incitation à une augmentation de la concurrence et l'abolition de réglementations anticoncurrentielles sur les marchés

des biens pourraient amoindrir la capacité des syndicats (et des entreprises) de répercuter les augmentations salariales sur les consommateurs, et encourager au contraire une attitude coopérative et des stratégies visant à une augmentation de la productivité pour obtenir de meilleurs salaires¹⁰. Cela éclaire le rôle central que jouent les incitations pour déterminer les effets potentiels des syndicats¹¹.

La réaction politique en question consiste par conséquent à promouvoir une évolution vers plus d'équité dans l'environnement institutionnel dans lequel agissent les syndicats et les employeurs, plutôt qu'à considérer avec fatalisme que le syndicalisme est automatiquement préjudiciable à l'équité.

Plutôt que d'affaiblir ces institutions, une modification des incitations par une réforme de l'emploi dans la fonction publique et une libéralisation des marchés des biens constitueraient un moyen plus efficace d'améliorer les performances du marché de l'emploi:

Il faut beaucoup d'humilité dans l'approche envers des réformes du marché de l'emploi. [...] Une restructuration de la fonction publique et une modification des motivations des syndicats [dans le cas présent, à retirer de meilleurs profits] peuvent se révéler plus payantes qu'une modification du code du travail (Rama, 1995).

Dans certains pays en développement, où de fortes institutions du travail ont été capables de déclencher un changement politique, l'approche a, jusqu'à présent, consisté à considérer des syndicats puissants comme des obstacles posés au développement. C'est ce qui a fait naître des tentatives de miner et d'affaiblir ces institutions. Trop souvent, les résultats tardent à apparaître et les ajustements sont difficiles à mettre en place quand l'instabilité sociale et les conflits entre les divers intérêts commencent à gagner en intensité.

Pour assurer les meilleures chances de réussite à une réforme économique, il importe de veiller à favoriser une plus forte démocratie économique en faisant parti-

ciper les syndicats et d'autres à la conception des réformes politiques¹². Ces dernières entrent pour une part considérable dans le processus qui doit permettre aux changements économiques d'être mieux tolérés. Le dialogue social tripartite peut jouer un rôle important dans la mesure où il peut faire naître la confiance et un consensus autour d'une réforme. C'est ce qui, en définitive, permettra d'opérer les bons choix politiques, c'est-à-dire ceux favorables à l'équité et à une intégration durable au plan social. Les institutions de dialogue social et d'arbitrage de conflits sont des compléments importants dans des politiques promouvant une plus grande ouverture.

Dans la réforme et la conception de la politique, la déréglementation, qui a été le refrain que l'on a entendu tout au long de ces deux dernières décennies, n'est pas la solution. Il est au contraire important d'assurer une plus grande démocratie économique en invitant les syndicats et d'autres organisations à participer à la conception de réformes politiques dans le sens d'une plus grande équité et de plus d'efficacité dans l'environnement institutionnel (des marchés des biens et du travail).

Dans d'autres pays, où les organisations syndicales et patronales sont absentes, le défi consiste à mettre en place un environnement propice au développement d'institutions ayant pour vocation de résoudre les conflits ainsi que des sources d'information sur le marché du travail et les prix. Puisque les institutions du travail indiquent la façon dont les travailleurs participent à la production et à la redistribution des revenus, leur absence ne peut conduire qu'à une aggravation de l'exclusion sociale de la production et de l'économie (formelle). Des organisations syndicales et patronales fortes sont une condition préalable à des institutions de négociations collectives efficaces et de nature à promouvoir l'insertion et la cohésion sociales.

Conclusion

D'après des constats préliminaires, il apparaît que, au fur et à mesure de leur intégration dans l'économie mondiale, les pays possédant des institutions de négociations collectives, grâce auxquelles la redistribution est plus égale et les ajustements se font plus en douceur, connaissent une conjoncture favorable. Les efforts entrepris dans le sens d'une libéralisation et d'ajustements en se concentrant sur une efficacité attributive des marchés, tout en déréglementant et en affaiblissant les institutions de négociations collectives, pourraient ne pas avoir été la meilleure stratégie. Dans certains pays, il ne fait aucun doute que ces institutions du travail ont ainsi été mises dans la quasi-impossibilité de favoriser un développement plus équitable et une intégration plus réussie.

L'hypothèse selon laquelle les institutions du travail empêchent automatiquement le développement économique en posant des obstacles rigides aux ajustements est sans fondement. Les institutions du travail s'avèrent des acteurs importants dans la mesure où elles privilégient une intégration plus équitable et socialement durable.

Notes

¹ Voir Rodgers, G., 1994.

² Considérant les nouvelles perspectives concernant les marchés de l'emploi et l'inégalité des revenus après le Consensus de Washington, van der Hoeven (2000) relève au moins trois des fonctions qu'exercent les institutions du travail et la politique de l'emploi: *meilleure efficacité attributive* (faire mieux coïncider l'offre et la demande sur le marché de l'emploi), *meilleure efficacité dynamique* (meilleure qualité du travail et participation des travailleurs aux processus de production), *amélioration ou préservation de l'équité et de la justice sociale* (fonction distributive, également favorable à la cohésion sociale). Il conclut en disant qu'en se concentrant sur les aspects attributifs le Consensus de Washington a omis les options institutionnelles favorables à une innovation dynamique, à la cohésion sociale et à l'équité – qui sont autant

de composantes importantes dans les politiques de croissance et de redistribution.

³ Pour les arguments sur le rôle des institutions de négociations collectives dans la promotion d'une meilleure stabilité macroéconomique et la diminution de la corrélation négative entre l'emploi et l'inflation, voir Hayter, S., *Labour Institutions in an Integrating World*, 2002.

⁴ Au début des années quatre-vingt, des analystes prétendaient que les relations professionnelles sectorielles entre direction et travailleurs (négociations collectives centralisées) aboutissaient à une corrélation plus favorable entre inflation et chômage; voir Bruno, M. et Sachs, J., 1984 et Metcalf, D., 1987. A la fin des années quatre-vingt, les analystes affirmaient que les négociations collectives, qu'elles soient centralisées ou non, étaient préférables aux négociations sectorielles. Voir Calmfors, L. et Driffil, J., 1988. Ces affirmations ont été quelque peu critiquées: voir Layard, Nickell et Jackman, 1991; et Soskice, 1990.

⁵ Voir Flanagan, R., 1999.

⁶ Voir bibliographie chez Flanagan, J., 1999; Freeman, R., 1995; et Aidt, T. et Tzannatos, S., 2002.

⁷ En particulier les travaux classiques de Hirshman, A., 1970, et de Freeman, R. & Medoff, J., 1984.

⁸ Voir Blinder, A., 1990; Kruse, D. et Blasé, J., 1995; Levine, D., 1995; Tyson, L. et Levine, D., 1990. D'après une recherche menée à partir de 43 études empiriques, il est apparu que la participation des travailleurs à la productivité est généralement positive et presque jamais négative.

⁹ Voir OIT, 2000.

¹⁰ Voir par exemple Layard, R. et Nickell, S., 1998.

¹¹ Ici, le domaine de l'économie institutionnelle est instructif. Il met en relief le rôle que les incitants jouent dans le comportement des organisations. Si les activités visant à rechercher des rentes permettent d'obtenir les incitants les plus élevés, on peut alors s'attendre à ce que les organisations maximisent ces marges. D'autre part, si ces incitants proviennent d'activités destinées à améliorer la productivité, on peut en attendre une croissance économique. En touchant aux incitants, l'environnement institutionnel élargi (y compris la législation, les droits de propriété, etc.) ainsi que d'autres contraintes économiques ont des incidences sur les résultats économiques. Voir par exemple North, D., 1997.

¹² Voir Stiglitz, J., 2000; Rodrik, D., 1999 et For-teza & Rama, 2001.

Annexe 1: Echantillonnage des pays

	Figures 1 et 2 Négociation collective et inégalité	Figure 3 Densité syndicale et inégalité
Afrique du Sud	×	×
Allemagne	×	×
Australie	×	×
Autriche	×	×
Azerbaïdjan		×
Bélarus	×	×
Belgique	×	×
Bolivie	×	×
Brésil		×
Bulgarie		×
Canada	×	×
Chili	×	×
Chine	×	×
Colombie		×
République de Corée		×
Costa Rica		×
Danemark	×	×
République dominicaine		×
Egypte		×
El Salvador	×	×
Equateur		×
Espagne	×	×
Estonie		×
Finlande	×	×
France	×	×
Ghana	×	×
Grèce	×	×
Guyana	×	×
Honduras	×	×
Hongrie	×	×
Inde	×	×
Indonésie		×
Irlande	×	×
Israël		×
Italie		×
Japon	×	×

	Figures 1 et 2 Négociation collective et inégalité	Figure 3 Densité syndicale et inégalité
Kenya	×	×
Luxembourg		×
Malaisie	×	×
Maroc		×
Maurice		
Mexique		×
Nicaragua	×	×
Nigéria	×	×
Norvège	×	×
Nouvelle-Zélande	×	×
Pakistan		×
Panama	×	×
Paraguay		×
Pays-Bas	×	×
Pérou		×
Philippines	×	×
Pologne		×
Portugal		×
Roumanie		×
Royaume-Uni	×	×
Russie		×
Sénégal		×
Singapour		
Slovaquie		×
Suède	×	×
Suisse	×	×
Swaziland	×	×
République tchèque	×	×
Thaïlande	×	×
Tunisie		×
Turquie		×
Uruguay	×	×
USA	×	×
Venezuela		×
Zimbabwe	×	×
Total des pays	41	69

Un premier pas vers une fixation des salaires à l'échelle européenne?

La législation belge impose aux partenaires sociaux de regarder ce qui se passe dans les trois principaux pays limitrophes avant de s'entendre sur une augmentation des salaires. Une obligation critiquée par les travailleurs, qui cherchent des alliances avec les syndicats de ces pays...

Jonathan Equeter
Journaliste

L'année 1996 a vu l'arrivée d'une innovation dans le paysage social belge avec l'adoption de la «loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité». On se trouve alors en pleine préparation de l'entrée dans l'union monétaire européenne (en 2000, douze pays de l'Union européenne adopte une monnaie commune, l'euro) et le gouvernement belge, qui traîne à l'époque une dette publique importante, veut lancer un signal clair à ses partenaires européens sur la bonne santé de son économie. Celle-ci est très dépendante des échanges avec les pays limitrophes et d'aucuns estiment qu'elle ne peut se permettre une flambée des salaires par rapport à ses principaux voisins et concurrents. La nouvelle loi décrète donc que tous les deux ans, lorsque les partenaires sociaux se mettent autour de la table pour négocier la hausse maximale qui peut s'appliquer aux salaires au cours des deux prochaines années, il sera tenu compte de l'évolution prévue des salaires dans les trois principaux partenaires commerciaux de la Belgique: l'Allemagne, la France et les Pays-Bas¹.

C'est un rapport technique du Conseil central de l'économie, un organisme national paritaire réunissant syndicats, patrons et experts, qui anticipe sur les hausses de salaires potentielles dans les trois Etats, en se basant principalement sur les prévisions

de l'OCDE. Il établit ensuite une moyenne des hausses salariales prévues dans chacun des trois Etats, pondérées par le poids respectif de leur PIB (produit intérieur brut). Vu l'importance de son PIB, l'Allemagne occupe bien entendu un poids prépondérant dans la moyenne. Le rapport technique du Conseil central de l'économie est publié chaque année à la fin septembre. Une année sur deux, il est suivi d'une négociation entre syndicats et patrons afin d'aboutir à un accord interprofessionnel qui porte sur différents points, notamment les marges maximales pour l'évolution du coût salarial au cours des deux années suivantes. Entre deux négociations, le rapport technique annuel du Conseil central de l'économie permettra de constater l'évolution réelle des salaires belges par rapport aux trois Etats de référence. Si l'on constate un «dérapage», soit une évolution salariale trop rapide, celui-ci ne manquera d'influencer les négociations de l'année suivante et pourrait amener à revoir la norme à la baisse.

En l'absence d'un accord,
le gouvernement tranche

Les auteurs de la loi de 1996 ont établi un calendrier de négociations très précis. Lorsque les partenaires sociaux se mettent d'accord avant le 31 octobre, le chiffre de la

norme salariale est arrêté et sert de repère lors de toutes les négociations salariales ultérieures, tant dans les secteurs professionnels que dans les entreprises. Mais si aucun accord n'intervient avant le 31 octobre, le gouvernement belge s'en mêle et tente, par sa médiation, de rapprocher les points de vue entre patrons et syndicats. En cas de succès de cette démarche, la norme est fixée dans une convention. Dans le cas contraire, le gouvernement peut imposer avant le 31 décembre, par arrêté royal, une hausse maximale des salaires pour les deux années à venir. C'est ce qui s'est produit en 1996, avec une norme maximale de 6,1 pour cent décidée par le gouvernement parce que les partenaires sociaux n'étaient pas parvenus à s'entendre. Le gouvernement belge ne dispose cependant pas d'une totale liberté dans la fixation de la norme salariale: quelle que soit l'évolution des salaires prévue dans les pays voisins, la loi de 1996 stipule que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial doit au moins contenir les hausses liées à l'indexation automatique des salaires² et aux augmentations barémiques³.

Côté syndical, la pilule que représentait l'adoption de cette loi a été dure à avaler. «La loi de 1996 nous donne l'impression que nous sommes incompetents ou irresponsables puisque nous regardons ce qui se passe ailleurs avant de décider ce que nous ferons chez nous», souligne Luc Voets, directeur du service d'études de la FGTB⁴, l'un des principaux syndicats belges. «La FGTB, poursuit M. Voets, comprend que dans le contexte d'union monétaire, il faille être attentif à ce qui se passe chez nos concurrents, mais ce ne devrait être qu'un élément à prendre en compte parmi d'autres au moment d'aborder des négociations salariales responsables, à côté des prévisions sur la situation économique interne à la Belgique, comme le niveau du chômage, la hausse des prix et de la productivité. Cela nous rendrait moins dépendants de ce qui se passe chez nos trois voisins et de prévisions qui ne correspondent jamais totalement à la réalité car les estimations de l'OCDE, aussi sérieuses soient-elles, ne peuvent prédire avec exactitude la teneur des

négociations salariales dans les trois pays de référence une ou deux années plus tard. Par ailleurs, nous ne sommes plus dans le contexte de préparation à l'entrée dans l'union monétaire qui avait servi de toile de fond à l'introduction de la loi de 1996.»

Compromis à la belge

Les syndicats belges revendiquent donc la suppression de la norme fixant une évolution maximale des salaires, mais le patronat réplique que, dans ce cas, il faut aussi supprimer l'indexation automatique des salaires car la Belgique est, avec le Luxembourg, le seul pays européen à la pratiquer. «Quand Mia De Vits⁵ dit qu'il n'y a nulle part de norme salariale en Europe, elle oublie d'ajouter qu'il n'y a aussi nulle part de système d'indexation», souligne le patron de la FE (Fédération des entreprises de Belgique), Tony Vandeputte, dans le quotidien économique belge *L'Echo* du 2 juillet dernier. «Pour nous, explique-t-il, l'un et l'autre sont indissociables.»

A défaut de pouvoir supprimer la norme, les syndicats belges sont parvenus à l'assouplir quelque peu à travers les négociations. «Les militants syndicaux n'acceptent pas que, à l'heure où la part des salaires dans le revenu national diminue, on impose ce genre de norme alors que rien n'est prévu, par exemple, en matière de profit», note Luc Voets. «Lors des négociations de l'accord interprofessionnel, nous essayons d'élargir la discussion de la norme salariale, de responsabiliser les patrons: ils nous demandent une fixation responsable des salaires, mais nous voulons en échange qu'ils s'engagent à ce que l'emploi et les efforts de formation augmentent eux aussi à la même vitesse que dans les trois pays de référence», précise le syndicaliste.

L'argument du manque de formation professionnelle est d'autant plus porteur pour placer les patrons face à leurs responsabilités lorsqu'il y a un manque de main-d'œuvre dans certains métiers en Belgique, comme récemment pour les chauffeurs routiers. «Ce n'est pas avec une norme salariale qu'on résout ce genre

de pénurie, mais bien par des programmes de formation préventive, pour attirer à temps les travailleurs dans les domaines en manque de main-d'œuvre», souligne Luc Voets. D'autres éléments peuvent aussi intervenir dans les négociations de l'accord interprofessionnel: côté syndical, on essaie d'obtenir par exemple des jours de congés supplémentaires ou une hausse du salaire minimal tandis que, du côté patronal, l'humeur est plus à la concession lorsque le gouvernement a pris l'une ou l'autre mesure favorable, comme une diminution des charges patronales.

L'élargissement des négociations salariales à d'autres éléments que la norme permet donc aux syndicats belges de «limiter les dégâts» malgré la loi de 1996, même lorsqu'il s'avère, après coup, que la hausse des salaires en Belgique a été supérieure à ce que la norme préconisait (une situation possible car le contrôle du respect de la norme maximale est difficile). Ainsi, pour la période 1999-2000, la norme convenue par les partenaires sociaux était de 5,9 pour cent d'augmentation, mais l'on a constaté en 2000 que la hausse a finalement atteint 7,2 pour cent en Belgique, contre 4,4 pour cent dans les trois pays de référence. Une analyse nuancée a permis de comprendre que cette revalorisation était principalement due à des augmentations de salaire individuelles et à des hausses situées dans deux branches hétérogènes connaissant une faible structuration des négociations salariales (l'immobilier et le service aux entreprises d'une part, les transports et communications de l'autre). D'autres facteurs non liés aux négociations salariales ont également pu intervenir dans la hausse, comme la conversion de contrats précaires en contrats à durée indéterminée, souvent mieux rémunérés.

Une bonne croissance amadoue les patrons

Les négociations sont évidemment plus faciles pour les syndicats en période de bonne croissance économique. En 2000, lorsque les partenaires sociaux se sont réu-

nis pour établir la norme maximale d'évolution des salaires, les travailleurs ont évoqué la croissance de 4 pour cent en Belgique et la hausse des carburants (non repris dans l'indice-santé qui sert de base au calcul de l'indexation salariale) pour obtenir des concessions de la part des patrons. «Le chiffre publié dans le rapport technique du Conseil central de l'économie (CCE) n'est pas nécessairement celui qui sera arrêté à la fin des négociations», note Luc Voets. «Le dernier accord interprofessionnel, rappelle-t-il, est intervenu en période de forte croissance. Même si le chiffre du CCE était de 6,4 pour cent, nous avons notamment pu obtenir que, dans les secteurs où il y a une bonne santé économique, il puisse y avoir une hausse de salaire supplémentaire non récurrente (et donc éventuellement limitée dans le temps) de 0,4 pour cent et que le coût des mesures incluses dans l'accord interprofessionnel (comme l'augmentation du nombre de jours de congés), qui représentaient 0,2 pour cent de la masse salariale, ne soit pas pris en compte dans la marge négociable dans ces secteurs. Dans certains secteurs, la hausse pouvait donc atteindre 7 pour cent.»

Les syndicats belges sont conscients que d'autres groupes de la société civile s'opposent à la loi de 1996 pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le bien-être des travailleurs. Certains plaident ainsi pour la suppression de la norme parce qu'ils voudraient augmenter les plus gros salaires ou ceux de certains secteurs uniquement, un combat pour davantage d'inégalité salariale qui n'est pas du tout celui des syndicats. Et, dans le contexte particulier d'un Etat fédéral comme la Belgique, le maintien d'une norme salariale commune à tout le pays est un obstacle pour ceux qui revendiquent moins de solidarité entre les différentes communautés via la régionalisation des négociations salariales. Les syndicats sont donc très attentifs à ne pas créer d'alliances contre-productives pour les travailleurs.

Le «Groupe de Doorn»

Confrontés à la loi de 1996, les syndicats belges FGT et CSC⁶ ont pris l'initiative de réunir les syndicats allemands, français, hollandais et luxembourgeois afin de parler d'une même voix lors des négociations menées dans chaque pays. Ils forment à présent le «Groupe de Doorn», du nom de la localité hollandaise où l'une des premières réunions s'est tenue. «Nous avons essayé de trouver une formule afin d'aller dans la même direction, sans faire de folies en matière de salaire, explique Luc Voets. Nous demandons que, lors des négociations entre partenaires sociaux, chaque syndicat fasse tout pour obtenir une hausse salariale correspondant au minimum à une compensation de l'inflation et de la hausse de productivité.» Cet engagement des syndicats membres du Groupe de Doorn ne signifie pas que l'objectif d'intégrer ces deux éléments sera atteint, mais représente une garantie que personne, côté travailleurs, ne va jouer sur la modération salariale pour prendre des parts de marché à un pays concurrent. Chaque année, lorsque le Groupe de Doorn se réunit, les syndicats comparent ce qu'ils ont pu obtenir dans les négociations et expliquent aux autres pourquoi ils ont pu ou n'ont pu atteindre l'un des deux objectifs de la «formule de Doorn».

Loin de vouloir concurrencer la CES (Confédération européenne des syndicats), le groupe de Doorn se veut plutôt une sorte de laboratoire où est testée à petite échelle une formule qui pourrait peut-être, par la suite, être étendue à d'autres pays européens. Le comité exécutif de la CES a d'ailleurs adopté une ligne d'orientation pour les négociations collectives qui intègre les deux éléments de la formule. «Si, un jour, cette formule 'compensation de l'inflation et de la hausse de productivité' était étendue aux négociations salariales dans toute l'Europe, les salaires augmenteraient sans doute plus rapidement dans les pays du

Sud du continent que dans ceux du Nord, car les gains de productivité devraient y être plus importants dans les prochaines années», souligne Luc Voets qui, au nom de la FGTB, en appelle à davantage de dialogue entre syndicats européens afin d'éviter une course à la modération salariale entre membres de l'Union européenne: «Nous devons collaborer car, d'une part, la Banque centrale européenne est avant tout soucieuse de la stabilité des prix et de l'équilibre budgétaire de ses différents membres tandis que, d'autre part, il n'y a pas encore de gouvernement européen qui puisse, en cas de nécessité, stimuler la croissance et l'emploi. Le salaire est donc la variable sur laquelle jouent les différents pays pour favoriser leurs économies, d'où la loi de 1996 en Belgique et les pactes de modération salariale signés dans d'autres pays membres de l'Union. Selon moi, pour éviter une compétition entre salariés européens, il faut davantage de coopération entre syndicats européens dans la politique salariale. C'est l'intérêt d'une initiative comme celle du Groupe de Doorn».

Notes

¹ L'évolution du coût salarial, aux termes de la loi belge, représente l'augmentation en termes nominaux du coût salarial moyen par travailleur dans le secteur privé, exprimé en équivalents temps plein.

² En Belgique, tous les salaires et allocations sociales sont adaptés automatiquement en fonction de la hausse des prix à la consommation calculée sur base d'un «index-santé» qui reprend l'évolution des prix d'une gamme de produits de base. Sont exclus de cet indice: l'alcool, le tabac et plusieurs produits énergétiques.

³ Par «augmentations barémiques», la loi belge entend les augmentations salariales accordées en fonction de l'ancienneté, de l'âge, des promotions ou changements de catégorie individuels prévus par des conventions collectives de travail.

⁴ Fédération générale du travail de Belgique, qui compte près de 1,2 million d'adhérents.

⁵ Mia De Vits est la présidente de la FGTB.

⁶ Confédération des syndicats chrétiens, qui compte 1,5 million d'adhérents.

L'équité salariale au Québec

Une loi récente adoptée au Québec (Canada) vise à mettre fin à la discrimination salariale frappant les femmes (et aussi les hommes) qui travaillent dans des professions dites «traditionnellement féminines». Les syndicats jouent un rôle de premier plan pour en assurer l'application.

Roland Côté

Coordonnateur à la faculté des sciences humaines
Université du Québec à Montréal
Canada

Voilà déjà plus de cinquante ans que la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail a adopté la convention sur l'égalité de rémunération¹. Cette dernière était la résultante de diverses propositions relatives au principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale. Cette convention internationale a précédé de quelques années la convention concernant la discrimination (emploi et profession)² qui s'appuie sur le respect des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Qu'en est-il de la situation un demi-siècle plus tard?

Problématique

Ce n'est pas d'hier que les femmes sont victimes de discrimination. Alors que tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, devraient avoir le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales, la réalité est souvent tout autre pour les femmes, notamment au chapitre de la rémunération.

Longtemps, les hommes ne se sont même pas posé de question quant au fait

que les femmes étaient moins bien rémunérées qu'eux. On considérait «normal» qu'une femme soit moins bien payée qu'un homme. Pourtant les femmes, et non seulement dans les pays occidentaux et développés, sont des individus aux responsabilités familiales énormes.

Les femmes sont souvent seules à s'occuper des enfants. Le père en tant qu'unique pourvoyeur de la famille semble devenir une espèce en voie d'extinction. En outre, les femmes sont de plus en plus sur le marché du travail et elles n'occupent pas que des emplois traditionnellement féminins. À l'inverse, nous retrouvons aussi de plus en plus d'hommes qui occupent des emplois traditionnellement féminins.

Au Québec, les droits de l'homme ont connu la même évolution que dans le monde en général. Durant les années 1970, le gouvernement provincial du Québec a adopté une Charte des droits et liberté de la personne. Le droit au travail et, partant, à une juste rémunération, s'est souvent appliqué de manière inégale aux hommes et aux femmes.

En outre, l'écart salarial moyen entre les hommes et les femmes ne s'est pas vraiment amoindri depuis des décennies et les femmes ainsi que le mouvement syndical ont réclamé l'intervention de l'État pour que cesse la discrimination. Pour un

travail équivalent, les femmes gagnent actuellement environ 70 pour cent du salaire des hommes. Cet état de fait est injuste: les femmes ont le droit (fondamental) d'être payées équitablement.

Du principe d'équité salariale

S'appuyant entre autres sur le principe du respect des droits fondamentaux, les femmes ont revendiqué tant au niveau de la société en général qu'à l'intérieur du mouvement syndical le droit d'être payées comme les hommes lorsqu'elles font le même boulot. Cela ne semble pas évident pour tous que l'on doive le faire, les préjugés à l'égard des femmes sont persistants, même dans un syndicat. Les préjugés sont du même ordre lorsque l'on compare les salaires des emplois habituellement et majoritairement occupés par des femmes aux salaires des emplois habituellement et majoritairement occupés par des hommes: comme par hasard, les emplois dits féminins sont souvent moins bien rémunérés que les emplois dits masculins. C'est cela qui doit changer.

Les syndicats doivent s'engager dans cette lutte pour la reconnaissance d'un droit fondamental. Au Québec, les syndicats l'ont fait et ont mis en avant le principe suivant: «à travail équivalent, salaire égal». La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) s'est particulièrement impliquée dans une longue démarche qui a donné lieu à l'adoption d'une loi sur l'équité salariale.

La FTQ est la plus grande centrale syndicale du Québec. Elle est affiliée au Congrès du travail du Canada (CTC) et compte dans ses rangs près de 500 000 membres dont le tiers sont des femmes. En 1989, la FTQ tenait un important colloque dont le thème était: «L'équité salariale: ni plus, ni moins! Une question de solidarité». Ce colloque permit à la centrale de développer des orientations communes qui se sont traduites par l'adoption d'une déclaration de politique lors d'un congrès de la fédération. D'ailleurs, la question de l'équité salariale a par la suite été chaudement discutée à tous les congrès de la centrale.

La FTQ, à l'instar des autres centrales syndicales, a également porté le débat sur le terrain politique en exigeant du gouvernement l'adoption d'une loi proactive sur l'équité salariale.

«L'équité salariale, c'est une question de justice sociale et de gros bon sens. C'est le droit des travailleuses à un salaire juste et équitable pour ce qu'elles font. C'est la reconnaissance de la valeur réelle de leur travail. Mais les préjugés sont tenaces et les 'caractéristiques innées' du travail des femmes (par exemple, les soins aux personnes, la dextérité manuelle, la prestation de services à plusieurs personnes de façon simultanée, etc.) ne sont pas toujours reconnues à leur juste valeur. Cette non-reconnaissance contribue à maintenir leurs salaires bas et se répercute sur l'écart salarial entre les hommes et les femmes³».

Si nous voulons que le salaire d'un emploi habituellement et majoritairement occupé par des femmes soit égal au salaire d'un emploi habituellement et majoritairement occupé par des hommes, il faut comparer ces deux emplois. Comment déterminer si ces emplois sont équivalents? Il faut bien sûr établir de bons critères de comparaison. A priori, il ne semble pas évident de comparer des emplois différents. Au Québec, on se faisait dire qu'on ne peut comparer des pommes et des oranges. Mais si l'on compare le nombre de calories alimentaires ou la teneur en vitamines, nous pouvons comparer ces deux fruits. Il s'agit donc de trouver une base de comparaison commune entre les emplois, des facteurs applicables à tout emploi. Quatre facteurs de comparaison semblent avoir une valeur universelle. Il s'agit des qualifications requises, des responsabilités, de l'effort (physique et mental) et des conditions dans lesquelles le travail est effectué.

Les qualifications requises font référence au niveau de scolarité, au diplôme, permis ou carte de compétence exigés pour occuper un emploi déterminé. Les responsabilités quant à elles peuvent être variées: responsabilité de surveillance du personnel, responsabilité à l'égard de la santé et la sécurité d'autrui, responsabi-

lité budgétaire, etc. L'effort physique et mental permet de comparer les exigences de l'emploi en termes de capacités physiques (capacités de soulever des poids ou d'adopter des postures) ou mentales (capacités de concentration ou simultanéité des tâches). Finalement, les conditions d'exécution du travail sont à considérer (température ambiante, présence de bruit, poussières, etc.).

Par ailleurs, l'application du principe d'équité salariale n'a pas pour effet de dévaluer le travail des hommes. Au contraire même, car les hommes occupant des emplois à prédominance féminine verront également leur salaire ajusté à la hausse. L'équité est pour tous. Rappelons-nous que l'idée de l'équité salariale n'est pas de comparer les femmes aux hommes mais bien de comparer des emplois à prédominance féminine aux emplois à prédominance masculine. Les emplois jugés équitables méritent une rémunération égale.

La raison économique

Divers motifs s'ajoutent à l'argumentaire syndical en faveur de l'équité salariale. Au-delà du principe du droit fondamental et de la recherche de justice sociale, des motifs économiques peuvent être invoqués. Parmi ceux-ci, notons-en trois.

Premièrement, la principale conséquence de l'application de l'équité salariale est sans conteste de permettre à de nombreuses femmes de sortir de la pauvreté. En effet, le nombre croissant de familles monoparentales (c'est-à-dire de familles où un seul parent, généralement la mère, est présent) s'est traduit par une hausse de la pauvreté. Dans certains quartiers de la métropole québécoise, Montréal, près de 40 pour cent des familles sont monoparentales. La majorité de ces familles vivent actuellement sous le seuil de pauvreté. Beaucoup survivent en recevant de l'Etat des prestations d'aide sociale ou d'autres programmes sociaux (assurance emploi, régime de retraite, etc.). Les salaires de même que le type d'emploi offerts aux femmes (temps partiel, saisonnier et

autre type de précarité) ont pour effet d'inciter les femmes à rester sur l'aide sociale plutôt que d'avoir un emploi rémunéré. Souvent, cela ne vaut pas le coup de travailler contre rémunération car le revenu net des travailleuses est à peine plus élevé que le montant d'aide étatique. Corriger à la hausse, le salaire de ces travailleuses aura un impact direct sur une partie importante de la population et les coûts sociaux en seront réduits de manière radicale. De plus, une fois l'âge de la retraite atteint, de nombreuses femmes se retrouvent en état de pauvreté. Si leur salaire avait été juste, elles auraient pu davantage contribuer à des régimes de retraite publics ou privés. Ce seul motif constitue une raison amplement suffisante pour aller de l'avant.

En second lieu, compte tenu de l'importance croissante de la participation des femmes à la vie économique, le nécessaire ajustement salarial aura pour effet notamment de stimuler la demande de biens et de services, bref de «faire rouler l'économie» comme on dit. Un des premiers effets serait donc l'amélioration du niveau de vie des travailleuses et de leur famille. En outre, nous pouvons croire que cela aurait, à tout le moins à court terme, un impact positif sur la productivité, ce qui ne devrait pas déplaire au patronat.

Finalement, l'Etat y trouvera également son compte car une telle augmentation de la masse salariale se traduira en termes de retour d'impôt. L'Etat pourra ainsi améliorer sa situation financière au chapitre de ses revenus.

La loi québécoise sur l'équité salariale

Devant la montée de la mobilisation des femmes et suite aux interventions des syndicats, le gouvernement québécois a adopté une loi qui impose aux employeurs l'atteinte et le maintien de l'équité salariale dans leur entreprise. Il ne s'agit évidemment pas d'un système universel, l'objectif de la loi n'est pas d'uniformiser les salaires. L'atteinte et le maintien de l'équité salariale doivent se faire entreprise par en-

treprise et selon leur taille (le nombre de salariés); les obligations varient quelque peu. L'Etat n'a pas voulu imposer le même régime à une petite entreprise (moins de 50 employés) qu'à une grande (plus de 100). Dotée d'un échéancier précis, la loi accorde toutefois des délais aux employeurs.

La loi ne fait évidemment pas le bonheur de tous. Les patrons ne l'acceptent pas de bon gré et toutes les centrales syndicales en contestent des parties devant les tribunaux. Mais mieux vaut une loi imparfaite que l'injustice faite aux femmes.

«Loïn d'être parfaite, la loi constitue tout de même un gain syndical important et reprend les principes de base que nous avons toujours revendiqués – y compris la reconnaissance de la participation syndicale dans le processus d'équité salariale, que nous avons arrachée au gouvernement avant l'adoption de la loi. C'est à nous maintenant de la faire appliquer dans nos milieux de travail et de l'améliorer par notre action syndicale, comme nous avons fait dans le cas d'autres législations (la santé et la sécurité du travail, le salaire minimum, les normes, etc.)»⁴

Sans entrer dans les détails de la loi, rappelons qu'elle a pour objet la correction des écarts salariaux dus à la discrimination systémique que subissent les personnes qui occupent des emplois à prédominance féminine.

La démarche d'équité salariale en milieu de travail telle que prescrite par la loi prévoit la participation des syndicats au processus. Cette reconnaissance syndicale est importante car elle nous permet de mettre en avant nos expériences et nos acquis en tant que praticiens. Après tout nous, les syndicalistes, détenons une expertise non négligeable dans les domaines de la négociation des salaires, des avantages sociaux, des plans d'évaluation des emplois et ainsi de suite.

La loi prévoit pour toutes les entreprises comptant 50 salariés et plus l'obligation de faire un programme d'équité sala-

riale. Tout programme devrait se faire en quatre étapes. Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les catégories d'emplois à prédominance féminine et masculine de l'entreprise. Deuxièmement, il faut procéder à la description de la méthode et des outils d'évaluation (des catégories d'emplois) et à l'élaboration de la démarche d'évaluation en tant que telle. Il s'agit ici d'un processus d'évaluation des tâches et non des personnes.

La troisième étape vise à évaluer les catégories d'emplois, à les comparer, à estimer les écarts salariaux et à effectuer le calcul des ajustements salariaux. Finalement, la dernière étape concerne l'établissement des modalités de versement des ajustements salariaux.

A ce jour, l'expérience québécoise est trop jeune pour en tirer de grandes conclusions. Le processus suit son cours et, selon les décisions des tribunaux, pourrait mettre un terme à la discrimination systémique fondée sur le sexe. Ce dont nous sommes cependant convaincus, c'est que l'objectif que nous poursuivons est socialement et syndicalement juste. L'égalité des chances ne doit pas être qu'un vœu pieux. Cela doit devenir une réalité. Les syndicats se sont toujours battus pour que la justice soit pour tous, y compris les travailleurs, y compris les travailleuses.

Notes

¹ Organisation internationale du Travail, *convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération*, 29 juin 1951.

² Organisation internationale du Travail, *convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession)*, 25 juin 1958.

³ Fédération de travailleurs et travailleuses du Québec, *Mémoire sur le projet de loi sur l'équité salariale*, mémoire soumis à la Commission parlementaire des Affaires sociales du Québec, Montréal, 19 août 1996.

⁴ Service de la condition féminine de la FTQ, *L'équité salariale: Maintenant à nous de jouer*, Montréal, novembre 1998. Ce document de sensibilisation et d'intervention a largement influencé l'auteur.

Partenaires sociaux – Négociations collectives en Autriche

Un des grands avantages du système de négociations collectives institutionnalisées de l'Autriche est qu'il est facilement calculable, donc prévisible. La plupart des aménagements de salaires restent dans les limites d'une augmentation moyenne.

Martina Krichmayr

Bureau des activités pour les travailleurs
BIT

L'Autriche est bien connue pour son système de partenariat social, qui a assuré une stabilité politique et sociale continue depuis 1945. Il n'a pratiquement pas changé au cours des années. D'après les normes internationales, l'Autriche peut être considérée comme l'un des pays où les structures institutionnalisées sont les plus développées.

En Autriche, la négociation collective est l'un des éléments essentiels des relations professionnelles. Il s'agit d'un système extrêmement élaboré, stable et centralisé, de fixation des conditions de travail pour une très grande partie de la main-d'œuvre dans le secteur privé. Cela est essentiellement dû à la nature centralisée et globale des principaux intervenants, à savoir la Confédération syndicale autrichienne (ÖGB) et la Chambre économique fédérale autrichienne (WKÖ). Ces dernières agissent en toute indépendance sans aucune intervention du gouvernement – exception faite des cas où le gouvernement est l'employeur, comme dans le secteur des services publics.

Depuis le début des années soixante, les conventions collectives sont l'instrument le plus important dont disposent les syndicats autrichiens pour le développement des relations professionnelles. Depuis lors, l'ÖGB a coutume de pratiquer une politi-

que des salaires et des revenus axée sur la productivité en vue d'un développement général des salaires et des revenus.

Les conventions collectives peuvent être négociées au niveau fédéral, provincial ou sectoriel, mais pas au niveau des entreprises. La plupart des quelque 500 conventions collectives signées s'appliquent à l'ensemble du territoire fédéral, environ 150 ont une portée régionale et quelque 50 sont valables au niveau des entreprises. Par ailleurs, il existe certains accords concernant le travail à domicile, des grilles de salaires minima ou des règlements en matière de compensations salariales.

Les conventions collectives sectorielles qui ont cours dans le pays confèrent certaines caractéristiques à la négociation en Autriche:

- la politique salariale est essentiellement décidée par les syndicats, et non par les comités d'entreprise;
- la capacité des employeurs et des comités d'entreprise d'adopter des dispositions collectives légales au niveau des entreprises est soumise au règlement des conventions collectives au niveau du secteur;
- dans certains secteurs, des directives générales fixent les principales conditions de travail.

Etant donné la structure et le système extrêmement institutionnalisés de l'Autriche, il convient de mentionner d'autres spécificités:

- pratiquement toutes les conventions collectives sont conclues au nom des employeurs par leurs représentants légaux, la Chambre économique fédérale autrichienne et ses sous-structures sectorielles, et au nom des employés par leur organisation syndicale indépendante, la Confédération syndicale autrichienne;
- la présence d'une organisation syndicale indépendante représentant les employés de bureau fait que des conventions collectives distinctes existent pour les travailleurs manuels et pour les employés de bureau.

Capacité de conclure des conventions collectives

En Autriche, la capacité de conclure des conventions collectives se fonde sur la reconnaissance légale ou administrative du Comité fédéral de conciliation au sein du ministère de l'Economie et du Travail.

En vertu de la loi sont autorisés à conclure des conventions collectives:

- Les organismes légaux représentant les intérêts des employeurs et des travailleurs (les chambres de commerce et de travail, en tant que collectivités publiques en vertu de lois spéciales)
- Les personnalités morales, en vertu du droit public, à moins qu'elles ne dépendent d'une autre entité de négociation collective.

Sur demande, les organismes suivants sont également autorisés à conclure des conventions collectives en vertu de leur reconnaissance par le Comité fédéral de conciliation:

- Les organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs, à condition de respecter certains critères, tels que statuts appropriés et aptitude reconnue en tant qu'organisme représentant des

intérêts professionnels (comme c'est le cas de l'ÖGB, avec ses 13 syndicats, dans le camp des employés)

- Les associations, à condition de respecter les critères précités et de ne faire partie d'aucune entité de négociation collective.

Il n'existe aucune disposition pour les conventions au niveau des entreprises en Autriche. Les entités juridiques, telles que la Société autrichienne de radiodiffusion et télévision, la Chambre fédérale du travail ou le Service fédéral pour l'emploi sont, en vertu de lois spéciales, officiellement compétents pour participer à des négociations collectives uniquement en ce qui concerne les personnes qu'elles emploient réellement.

Droit des travailleurs à conclure des conventions collectives

C'est l'ÖGB qui est officiellement investie de l'autorité de conclure une convention collective négociée par un syndicat. Depuis septembre 1947, l'ÖGB jouit du droit exclusif de conclure des conventions collectives pour les employés et les travailleurs. L'ÖGB jouit officiellement de ce droit, mais ce sont les 13 syndicats sectoriels qui assument la responsabilité d'établir des conventions collectives. En tant qu'organes habilités de l'ÖGB, ils peuvent également mener des négociations avec les sous-divisions sectorielles compétentes des employeurs. La politique de négociation collective est, dès lors, mise en œuvre par les 13 syndicats et leurs branches et comités professionnels, mais la responsabilité juridique est assumée par l'organisation coordinatrice (ÖGB). En reconnaissant la politique autonome des syndicats en matière de salaires et de revenus, l'ÖGB rejette les directives centrales dans ce domaine.

La Chambre du travail¹, le représentant légal des intérêts des travailleurs, a cédé le droit de mener des négociations collectives aux syndicats et n'exerce ce droit dans aucun des secteurs où les travailleurs sont organisés en syndicats. Toutefois, la

Chambre du travail jouit d'une influence considérable au niveau de la formulation des lois, dès lors qu'elle fournit ses compétences techniques pendant le processus de négociation.

Droit des employeurs à conclure des conventions collectives

Contrairement aux employés, les associations volontaires des employeurs, telles que la Fédération de l'industrie autrichienne, n'ont pas la responsabilité générale des négociations collectives. Cette tâche a été confiée à la Chambre économique fédérale (WKÖ) vu son rôle, légalement établi, de représentant des intérêts professionnels. Dès lors que toutes les sociétés indépendantes autrichiennes sont légalement tenues d'être membres de la WKÖ, et que les obligations légales de cette dernière incluent la négociation collective, les relations professionnelles sont plus ou moins globalement régies par des conventions collectives.

Portée des conventions collectives. En règle générale, les conventions collectives ont une validité de douze mois, après quoi elles ne sont généralement pas renouvelées ou remplacées entièrement, mais amendées par des conventions supplémentaires. Elles restent légalement applicables jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention.

La portée traditionnelle de ces conventions inclut la fixation des salaires minima, grilles de salaires, paiements spéciaux (droits annuels équivalant approximativement à deux salaires mensuels supplémentaires – les «13^e et 14^e mois»), paiements supplémentaires et primes, indemnités des frais de représentation, heures de travail et travail à la pièce, congés de maladie, délais de préavis et dates de licenciement.

La portée des conventions collectives a été considérablement accrue par la loi constitutionnelle sur le travail de 1973. Aujourd'hui, elles peuvent également déterminer les allocations de pension et de retraite, les droits de consultation et de codétermination de la main-d'œuvre concer-

nant la mise en œuvre de conventions relatives aux programmes de licenciement et au travail décent, les infrastructures communes des partenaires sociaux et les questions qui sont soumises à une convention collective en vertu de la loi.

Effets des conventions collectives. Les dispositions des conventions collectives sont directement contraignantes sur le plan légal pour tous les contrats de travail. Les employés peuvent faire valoir leurs droits directement auprès de l'employeur et, le cas échéant, entamer une action sur cette base auprès des tribunaux du travail et de la sécurité sociale.

Les dispositions types stipulées dans la convention sont des droits minima. Les conventions collectives conclues par l'ÖGB s'appliquent à tous les travailleurs qu'ils soient, ou non, membre de l'organisation syndicale. Une fois conclue, une convention collective est valable pour tous les employés d'un secteur économique ou d'une industrie.

Les normes établies par une convention collective sont des droits minima qui ne doivent pas être réduits, même avec le consentement de l'employé. Toute renonciation à ces droits minima est nulle et non avenue.

Les comités d'entreprise peuvent conclure des conventions sur le lieu de travail concernant les structures et les grilles de salaires, mais celles-ci ne sont valables que si elles apportent un plus par rapport aux dispositions des conventions collectives, ou si elles portent sur des questions que ces dernières ne couvrent pas. En clair, les termes d'une convention collective ne peuvent être réduits en aucun cas.

La convention collective de laquelle dépend un travailleur est fonction du secteur auquel est affecté son employeur au sein de la fédération patronale.

Expérience pratique

En Autriche, la négociation collective est limitée au secteur privé. Dans le secteur public, il n'existe pas de négociation collective officielle, mais des négociations ont lieu

entre les syndicats du secteur public et les représentants du gouvernement. Dans le secteur privé, plus de 98 pour cent de tous les employés sont couverts par des conventions collectives négociées au niveau sectoriel, et plus de 500 conventions collectives sont conclues chaque année. Alors que la portée de la négociation collective est totale dans l'industrie, elle est moins importante dans certains services privés, tels que les assurances, l'immobilier, les services communautaires, sociaux et personnels. Malgré l'augmentation du nombre de groupes non couverts dans les années quatre-vingt-dix (par exemple, les employés d'associations sans but lucratif), les syndicats sont parvenus, à plusieurs reprises, à élargir la couverture des négociations collectives.

La raison de ce degré élevé de couverture est que les entrepreneurs sont organisés, en vertu de la loi, au sein de la fédération patronale, la WKÖ, et, sur cette base, les branches sectorielles de la WKÖ négocient avec le syndicat national sectoriel correspondant.

Grâce à la capacité élevée des partenaires sociaux de résoudre les problèmes, les grèves sont très rares en Autriche par rapport aux niveaux internationaux. La durée d'immobilisation annuelle due aux grèves (tous les employés compris) ne s'élève habituellement qu'à quelques secondes par personne. Toutefois, le secteur public et celui de l'aviation ont connu d'importants mouvements de protestation.

En règle générale, et pour autant qu'elles ne soient pas politiques, les grèves ne peuvent pas donner lieu à des actions en justice. Les syndicats n'apprécient pas les règlements légaux parce qu'ils les considèrent comme une ingérence dans l'autonomie syndicale.

Le système de négociations sectorielles se différencie selon la catégorie d'employés (travailleurs manuels et employés de bureau) et selon l'industrie et les entreprises de petite taille. La plupart des conventions sectorielles couvrent l'ensemble du territoire national. Les conventions des entreprises constituent une exception.

Les conventions collectives pour les travailleurs manuels et les employés de bu-

reau dans l'industrie métallurgique sont généralement les premières à être négociées chaque année, au début de l'automne. Les travailleurs de la métallurgie donnent le ton aux autres syndicats (y compris le secteur public), qui entament ces processus de négociation dans les mois qui suivent. Le Syndicat des travailleurs du textile et de la métallurgie (GMT), qui représente les travailleurs manuels très syndiqués de l'industrie métallurgique, et le Syndicat des employés salariés (GPA) se partagent ce rôle de premier plan.

En règle générale, toutes les conventions tournent à 2 ou 3 pour cent près autour de l'augmentation salariale moyenne. Il n'existe pas de directives en matière salariale, et le gouvernement n'intervient jamais dans le processus de négociation. Si les négociations n'aboutissent pas, les présidents des centrales nationales, syndicale et patronale, l'ÖGB et la WKÖ, interviennent habituellement dans le processus à titre d'intermédiaires.

En 2001, les principales conventions dans le secteur métallurgique autrichien ont été négociées pour quelque 105 000 ouvriers et 95 000 employés. Les négociations se sont officiellement ouvertes par un échange de positions fondamentales entre les partenaires sociaux en septembre, alors que les négociations collectives proprement dites devaient commencer en octobre. Pour la première fois, le syndicat de la métallurgie et le syndicat des employés salariés ont décidé conjointement des questions qui seraient soulevées durant les négociations tant pour les ouvriers que pour les employés de l'industrie. Cette année, les négociations se sont avérées très difficiles et litigieuses, car les syndicats ont tenté d'obtenir des indemnités pour la perte de pouvoir d'achat résultant des économies budgétaires décidées par le gouvernement. Dans le cadre du marché conclu, les taux de salaires minima ont augmenté de 3 pour cent et le nouveau salaire mensuel minimum a été fixé à 1187,92 euros.

Fritz Verzetnitsch, président de l'ÖGB, affirme qu'un grand avantage du système de négociations collectives autrichien est sa prévisibilité. Néanmoins, il reconnaît

également que les négociations pourraient devenir plus difficiles au cours des prochaines années en raison de la situation politique.

L'industrie constitue de loin le secteur le plus important de négociation salariale. Toutefois, les conventions collectives conclues pour l'industrie dans son ensemble n'épuisent pas toujours toutes les possibilités d'augmentations salariales. En fonction de la situation de chaque entreprise, les représentants des travailleurs au niveau de l'entreprise peuvent, dès lors, négocier des augmentations salariales supplémentaires.

Les conventions collectives conclues de manière définitive sont contraignantes pour tous les membres des parties signataires. En vertu de la loi, elles sont appliquées à tous les travailleurs syndiqués ou non. Les conventions collectives peuvent également être étendues à des entreprises non affiliées dans le cadre d'une organisation signataire volontaire. Une extension est également possible lorsque, contrairement à d'autres, certaines entités territoriales de la WKÖ n'adhèrent pas à une convention collective négociée au niveau national.

Nouvelles formes de travail

En Autriche, un nombre sans cesse croissant d'emplois ne peut plus être considéré comme étant basé sur un contrat de travail standard. Plus de 30 pour cent de la main-d'œuvre totale est impliquée dans des relations de travail atypiques, avec un taux de croissance annuel de 12 pour cent. Les raisons de cette évolution sont les changements intervenus au niveau de la demande de travail, par exemple, les horaires d'ouverture étendus dans le commerce. Le travail à temps partiel est en augmentation constante, dès lors qu'il est plus courant dans le secteur des services que dans l'industrie. Les postes à temps partiel sont essentiellement occupés par des femmes.

Le développement du travail temporaire a été limité; celui-ci n'est, dès lors, pas réglementé par des conventions collectives.

En 1997, une convention collective a été conclue pour la première fois dans le domaine du télétravail dans l'industrie du pétrole. Un travailleur typique est salarié; en revanche, la situation la plus courante d'un télétravailleur est celle «d'employé externe». La convention est donc importante à plus d'un titre. Il s'agissait de la première tentative de négociation dans le secteur des nouvelles technologies. Cette convention constitue un précédent et, à ce titre, facilitera les négociations dans d'autres industries importantes comptant des «employés externes», telles que les services, le commerce, les services bancaires, etc.

Lorsque de nouveaux secteurs font leur apparition, les syndicats s'efforcent de conclure des conventions collectives. Par exemple, les employés du secteur informatique étaient couverts par une convention collective qui n'était pas spécifique à leur secteur et concernait la durée du travail et la flexibilité.

Dès lors que les conventions collectives ne sont valables que pour les salariés, le groupe, peu important mais sans cesse croissant, de travailleurs indépendants n'est pas couvert. En 1999, les syndicats sont parvenus à conclure une convention contraignante avec l'association des éditeurs de journaux autrichiens, fixant des honoraires minima pour les pigistes. L'ÖGB s'oppose à ce que certains groupes d'employés ne soient pas couverts par les négociations collectives, parce qu'il en résulte que ces groupes coûtent souvent moins cher et que les employeurs essaient, chaque fois qu'ils en ont l'occasion, de remplacer les employés couverts par des employés qui ne le sont pas. Partant, lorsque des groupes sans couverture font leur apparition ou se développent, les syndicats s'efforcent de conclure une convention collective pour ces derniers. En ce qui concerne les travailleurs indépendants, l'ÖGB souhaiterait que la plupart d'entre eux acquièrent un statut d'employé (notamment ceux dont la situation professionnelle est identique à celle des employés). Les syndicats sont conscients du fait que ces formes de travail indépendant ne disparaîtront pas, raison pour laquelle ils souhaiteraient maîtri-

ser ce phénomène et être en mesure de fixer un cadre de rémunération et de conditions de travail, à l'instar de celui qu'ils ont obtenu pour les journalistes en 1999.

En règle générale, l'ÖGB exige du gouvernement qu'il inclue de nouvelles formes de travail dans le système d'assurances.

Tendances futures

Au niveau national, l'arrivée au pouvoir, en février 2000, d'un gouvernement de coalition composé du Parti conservateur et du Parti de la liberté (extrême droite) a considérablement perturbé l'atmosphère consensuelle traditionnelle de prise de décisions. Le travail syndical a dû se placer sur la défensive en raison de la politique de limitation du partenariat social adoptée par ce gouvernement. Celui-ci a d'ailleurs mis en œuvre toute une série de mesures de réforme et d'initiatives couvrant un large éventail de questions économiques et politiques, sans consulter les partenaires sociaux sur des décisions importantes de politique économique, telles que la réforme des prestations sociales et l'équilibre du budget. Le train de réformes incluait de nombreuses mesures dans le domaine social et de l'emploi, telles que le fait de ramener la négociation collective au niveau de l'entreprise.

Ce gouvernement a tenté d'ébranler le système de partenariat social, qui reste, en réalité, très solide. Les tensions politiques entre le gouvernement et les syndicats se sont accrues.

Les partenaires sociaux sont généralement d'accord sur le fait que les grèves et autres formes de mouvements sociaux devraient être évitées. Toutefois, les débats concernant les mesures prises par le gouvernement ont débouché sur des grèves d'avertissement et autres actions de la part de l'ÖGB et de ses affiliés. Les manifestations et l'organisation d'un scrutin très réussi des membres ont montré un mécontentement important à l'égard de la politique sociale et de l'emploi.

Alors que dans d'autres pays européens, une telle rhétorique fait habituelle-

ment partie des litiges du travail, du moins telle qu'elle est pratiquée par les syndicats de gauche, le modèle autrichien établi n'est pas vraiment préparé à de tels conflits. Le changement néolibéral opéré par le gouvernement a remis en question le modèle autrichien de relations professionnelles, qui était une réussite d'un point de vue économique, d'autant plus que le Parti de la liberté n'a jamais fait partie intégrante du modèle et s'y est opposé pour des raisons politiques et idéologiques.

Début septembre 2002, la démission des ministres du Parti de la liberté a provoqué la chute du gouvernement. On s'acheminait, au moment de mettre sous presse, vers de nouvelles élections prévues fin novembre 2002.

Un défi important pour la négociation collective est l'internationalisation sans cesse croissante et l'intégration européenne. En règle générale, une plus grande flexibilité dans les négociations collectives est requise afin de répondre aux exigences d'une concurrence plus forte. Les efforts se focalisent sur des questions liées à la durée du travail, qui est réglementée par la loi. La flexibilité de la durée du travail est bénéfique pour les employeurs, qui ne doivent plus payer les heures supplémentaires et voient leurs coûts salariaux se réduire. Les employeurs préconisent une plus grande libéralisation (par exemple, travail le dimanche et heures d'ouverture prolongées), tandis que l'ÖGB souhaite que les employés aient davantage de contrôle sur leurs heures de travail et est favorable à une réduction du temps de travail. D'après les syndicats, des horaires de travail flexibles devraient être appliqués dans le cadre existant, à savoir conformément à la loi, aux conventions collectives ou aux conventions des entreprises, alors que les employeurs désirent exclure cette question des négociations collectives. On ignore encore si le prochain gouvernement actuel essaiera de modifier la législation relative au temps de travail pour satisfaire les exigences des employeurs.

Le système autrichien de négociation collective n'a pas subi de changements structurels importants. Certains problèmes

ont été résolus, premièrement par l'extension et la modification de certaines dispositions, notamment l'inclusion des groupes d'employés non couverts, et deuxièmement par une plus grande flexibilité de la décentralisation organisée.

La négociation collective, en tant qu'instrument d'aménagement des salaires, est un outil indispensable pour permettre aux syndicats d'atteindre leurs objectifs à l'avenir. Elle peut permettre d'atteindre l'équilibre complexe entre la décentralisation opérationnelle et la législation générale. Ainsi, le partenariat social doit conserver son autonomie par rapport à l'Etat.

La négociation collective joue un rôle capital dans l'établissement des relations

professionnelles, non seulement au sein de l'Union européenne, mais également dans l'économie globalisée du XXI^e siècle.

Références

- Greif, Wolfgang. 2002. *Arbeitnehmervertretung in Österreich*.
- Institut syndical européen. 1998. *Manuel des syndicats en Europe*.
- Ullmann, Erich. 1997. *Die kollektive Rechtsgestaltung im Arbeitsrecht*.

Note

- ¹ La Chambre du travail représente tous les employés auprès du gouvernement et de l'Union européenne. L'adhésion est obligatoire. A l'instar de l'ÖGB, la Chambre du travail est un partenaire social.

Comment tirer un maximum du salaire minimum?

L'instauration d'un salaire minimum peut avoir un effet positif sur l'emploi et le climat social, tout en étant un moyen de lutter contre la pauvreté. Les Etats ont un rôle crucial à jouer pour atteindre ces objectifs. Certaines conditions doivent toutefois être réunies, notamment l'existence d'un dialogue social.

Catherine Saget*

Département de la stratégie en matière d'emploi
Bureau international du Travail

Une législation sur le salaire minimum interdit le paiement de salaires au-dessous d'un seuil défini. Son but principal est de soutenir le niveau de vie des travailleurs les moins bien payés, mais l'expérience pratique (les salaires minima existent depuis des années dans la plupart des pays du monde) montre que d'autres objectifs plaident également en faveur de la mise en place d'un système de salaire minimum. Ils sont variés. Ainsi, tout en soutenant un système de salaire minimum, les gouvernements, les employeurs, les travailleurs et leurs organisations syndicales peuvent poursuivre des objectifs différents:

- **Pour les travailleurs**, le salaire minimum est une demande fondamentale et un bon moyen d'améliorer ou de maintenir le niveau de vie de ceux qui sont peu payés et de leur famille. C'est aussi une façon de protéger les travailleurs vulnérables qui ne sont pas en mesure de s'organiser en syndicats et, donc, de prévenir l'exploitation. Autre avantage pour les travailleurs: le salaire minimum est un moyen de promouvoir une redistribution plus équitable des

revenus du capital et du travail. Il faut souligner enfin que les négociations concernant le salaire minimum encouragent le dialogue social.

- **Pour les employeurs**, les salaires représentent principalement un coût, et il peut dès lors paraître surprenant, à première vue, d'affirmer qu'ils puissent trouver un intérêt dans l'introduction ou l'augmentation d'un salaire minimum. Pourtant, l'octroi d'un salaire minimum par les employeurs peut constituer une triple source d'augmentation de la productivité. En effet, il permet de réduire le nombre de tire-au-flanc, de diminuer la rotation de la main-d'œuvre et d'assurer la paix sociale. Le salaire minimum est en effet une façon d'augmenter la productivité en motivant les travailleurs tandis qu'une certaine homogénéité des salaires évite que les travailleurs n'aillent chercher du travail ailleurs et réduit une rotation de la main-d'œuvre qui peut s'avérer très coûteuse pour les entreprises. Ce salaire minimum, en renforçant la cohésion sociale, est aussi une manière pour les employeurs d'assurer une paix sociale en évitant les conflits.

- **Pour les gouvernements**, l'utilité majeure du salaire minimum est certainement de contribuer à réduire la pau-

* Les opinions exprimées dans cet article ne sont pas nécessairement celles de l'OIT, mais celles de l'auteur, qui est très reconnaissante à D. Campbell, S. Dasgupta, Ph. Egger et R. van der Hoeven pour avoir commenté une version antérieure.

veté. Il peut agir comme filet de sécurité sociale dans les pays où celle-ci est peu développée. Certains gouvernements ont aussi utilisé le salaire minimum pour redistribuer le revenu dans la société, promouvoir un emploi productif et favoriser une croissance stimulée par la demande¹. Le salaire minimum peut aussi être un moyen pour les gouvernements de renforcer leur assise populaire. Dans les pays où l'emploi salarial est développé, augmenter le salaire minimum peut en outre réduire l'inégalité des salaires et, dès lors, celle des revenus². Dans ces pays, la coordination des négociations salariales est un outil important pour contenir l'inflation et maîtriser les taux de chômage même lorsque la croissance de l'économie conduit à une pression à la hausse des salaires (OIT, 2000). En période de forte demande (forte croissance), les entreprises ont tendance à engager de la main-d'œuvre pour faire face à la demande et le chômage a, dès lors, tendance à baisser. Disposant de plus de revenus, les gens dépenseront plus alors que les entreprises augmenteront, elles aussi, les dépenses. Résultat, des pressions inflationnistes se font sentir. En bref, au plus haut est le niveau de l'emploi, au plus haut se situe le risque d'inflation. Un taux d'emploi élevé est une bonne chose contrairement à un taux d'inflation élevé. Etant donné que l'inflation est constituée par une hausse constante des prix (des biens produits et des salaires), un des moyens d'éviter ce dilemme est de contrôler les hausses salariales. Comment? La meilleure façon d'adapter les salaires consiste à tenir compte des salaires réels (en terme de pouvoir d'achat) et des autres sources d'inflation telles que le déficit budgétaire. Dans les pays en développement, le salaire minimum se situe souvent au cœur du dialogue social. Le supprimer pourrait amener à endommager gravement la qualité de ce dialogue.

En poursuivant l'examen des avantages d'un salaire minimum, on constate

qu'une de ses fonctions est de permettre une meilleure concordance entre les qualifications des travailleurs et les exigences requises pour les emplois: en entrevoyant les perspectives et la sécurité de revenus d'un futur travail, le travailleur prendra plus de temps pour chercher un emploi qui correspond vraiment à ses qualifications. Cette meilleure adéquation entre les qualifications des travailleurs et les exigences requises pour un emploi constitue un avantage important, quoique souvent sous-estimé, du salaire minimum. C'est le cas surtout dans les pays en développement, où il n'existe pas d'allocation de chômage pour remplir un tel rôle. Mais c'est aussi le cas dans certains pays industrialisés, où des catégories de la population, comme les jeunes à la recherche d'un premier emploi, ne sont pas toujours couvertes par les allocations de chômage³. Enfin, le salaire minimum représente, pour les employeurs, une source d'encouragement à la formation des travailleurs comme moyen d'accroître la qualité de la main-d'œuvre.

Les objectifs des partenaires sociaux se recouvrent donc, mais pas entièrement. Définir des objectifs précis est essentiel lorsque l'on détermine le système de salaire minimum. Si le but de l'État est de réduire la pauvreté, il faut répondre à plusieurs questions: Où travaillent les pauvres? Sont-ils dans des types d'emplois salariés? Quel genre de travail font-ils? Ont-ils besoin de formation? Il se peut que le salaire minimum ne soit pas l'outil approprié pour réduire la pauvreté, mais qu'il puisse quand même atteindre d'autres objectifs.

Problèmes dans la détermination du système de salaire minimum

En pratique, des problèmes se posent lors de la détermination du niveau et de la couverture du système de salaire minimum, qui peut remplir les fonctions résumées dans les paragraphes précédents⁴. Il y a plusieurs critères à prendre en considération lorsque l'on fixe ou ajuste le niveau de salaire minimum. La convention

(n° 131) de l'OIT sur la fixation des salaires minima, adoptée en 1970, en identifie quatre: les besoins des travailleurs et de leur famille; la capacité des entreprises à payer; le niveau des revenus et autres salaires dans l'économie; la nécessité de développement économique du pays. Ces critères pouvant être contradictoires, des priorités doivent être établies. Passons en revue les quatre critères:

- Dans certains pays en développement, il est peu probable que le salaire minimum puisse couvrir les besoins fondamentaux. Définir ce qu'on appelle «besoins fondamentaux des travailleurs» et ce que l'on entend par «famille» peut être utile. Il convient aussi de déterminer des objectifs à moyen et long terme de la politique de salaire minimum en fonction des besoins fondamentaux identifiés. Attention cependant: dès que ceux-ci sont définis, l'ajustement automatique du salaire minimum à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, qui peut sembler facile, peut ne pas être une si bonne idée dans les pays où l'emploi salarié est développé, en raison de la pression inflationniste. Dans ces pays, les accords sur le salaire minimum correspondent aux modifications du salaire minimum en termes de pouvoir d'achat (salaires réels) en fonction de la situation macro-économique, plutôt qu'en termes d'indice des prix à la consommation.
- En ce qui concerne le deuxième critère, la capacité des entreprises à payer peut être estimée en fonction de la croissance moyenne de l'économie, ou du secteur, et de données sur la productivité du travail (lorsqu'elles sont disponibles). D'autres indicateurs comme la taille des entreprises et/ou la structure des coûts de production dans le secteur (examiner par exemple si les entreprises utilisent beaucoup de capital) peuvent être utiles.
- La définition du salaire minimum en fonction d'autres revenus et salaires, soit le troisième critère de la convention de l'OIT sur la fixation des salaires

minima, pourrait poser un problème de disponibilité des données. Elle attire l'attention sur l'inégalité des revenus dans la société et sur les revenus provenant de sources qui se substituent aux emplois payés au salaire minimum, comme l'agriculture de subsistance, l'emploi informel, les allocations de chômage, etc.

- Le dernier critère à prendre en compte pour fixer le niveau de salaire minimum, à savoir «la nécessité de développement économique», fait allusion, entre autres, à la contrainte de demeurer une destination attractive pour l'investissement étranger, qui reste un important outil de développement.

Le principal dilemme dans la détermination du niveau de salaire minimum est le suivant: d'un côté, un salaire minimum élevé est une manière efficace de protéger les travailleurs peu payés contre la pauvreté, mais il se peut qu'il ne couvre que peu d'entre eux en raison des pertes d'emploi qu'il peut occasionner ou simplement du non-respect du salaire minimum (jugé trop élevé) par les employeurs; en revanche, un salaire minimum bas couvrira plus de travailleurs mais n'offrira qu'une faible protection contre la pauvreté.

Comparer le salaire minimum avec les autres salaires peut nous aider à estimer s'il est haut ou bas. On peut le comparer au salaire moyen, ce qui offre trois avantages: le salaire moyen est facile à comprendre, on le calcule aisément et il représente plus ou moins le salaire d'un travailleur qualifié, tandis que le salaire minimum est souvent assimilé à celui d'un travailleur sans qualification. Il existe un large éventail de salaires minima, même entre des pays qui ont un niveau similaire de développement. Le salaire minimum représentait ainsi plus de 70 pour cent du salaire moyen en Italie, au Venezuela et en El Salvador dans les années quatre-vingt-dix, alors qu'il en valait presque la moitié en Thaïlande, Suisse, Suède, France et Pologne dans la seconde moitié de cette même décennie. La proportion était relativement stable au Botswana (aux alentours de 40 pour cent dans les années quatre-vingt-dix). Elle est actuelle-

ment de moins de 35 pour cent au Brésil, au Chili et en Espagne, et au-dessus de 30 pour cent en Hongrie et Bulgarie. A noter que ces chiffres sont prélevés à un moment particulier mais qu'en pratique le salaire minimum, qui devrait en théorie préserver le niveau de vie des travailleurs les moins payés, varie souvent plus que l'activité économique, et plus que le salaire moyen.

Il existe un gros inconvénient lorsque l'on compare salaires moyen et minimum: le salaire moyen est extrêmement sensible aux salaires très hauts ou très bas⁵. Il a dès lors été suggéré de comparer le salaire minimum avec le salaire médian défini de la façon suivante: 50 pour cent des travailleurs reçoivent moins que ce salaire médian et, par conséquent, 50 pour cent reçoivent davantage. Dans ce cas, un salaire minimum relativement bas représenterait environ 30 à 40 pour cent du salaire médian et, à l'opposé, un salaire minimum relativement haut s'élèverait à plus de 70 pour cent du médian. Au-dessus d'un certain niveau, difficile à estimer parce qu'il dépend de la structure des qualifications professionnelles dans l'industrie, le salaire minimum ne représente plus un seuil pour les travailleurs inexpérimentés ou peu qualifiés, mais il devient le salaire maximum auquel même les travailleurs expérimentés ou moyennement qualifiés peuvent prétendre au cours de leur vie professionnelle. Un salaire maximal peut aussi réduire les incitations à acquérir des qualifications et empêcher l'emploi de nouveaux arrivants sur le marché du travail, en d'autres termes, provoquer du chômage.

L'expérience internationale au sujet de l'impact d'un salaire minimum sur l'emploi, la paix sociale et la pauvreté peut être résumée de la façon suivante (Saget, 2001): beaucoup d'études récentes ont conclu que pour un salaire minimum relativement bas, de petites hausses régulières du salaire minimum n'ont pas d'impact négatif sur le niveau d'emploi formel, car il existe plusieurs façons pour un employeur et pour l'économie en général de réagir à une hausse des coûts du travail, sans que celle-ci ne conduise à des licenciements. Une faible augmentation du salaire minimum peut être

compensée par une baisse des profits, et donc provoquer une redistribution du revenu national entre les profits des entreprises et les salaires des travailleurs. Il pourrait aussi se produire une augmentation du prix des biens, auquel cas le coût d'une hausse de salaire minimum est directement répercuté par l'employeur sur le consommateur. Autre possibilité pour l'employeur, en particulier dans le cas d'une hausse plus conséquente du salaire minimum: accroître la productivité, par exemple en rendant le travail plus efficace, en évitant les gaspillages, en substituant au travail du capital ou aux travailleurs non qualifiés des travailleurs qualifiés. Dans le cas où des hausses du salaire minimum conduisent au licenciement de quelques travailleurs, au moins certains pourront-ils trouver un nouvel emploi si la demande interne ou externe est en croissance, sinon ils seront sans emploi. Cette constatation souligne, une fois de plus, le rôle de l'Etat dans la mise en place d'une politique favorisant la croissance et dans la fourniture aux partenaires sociaux de bonnes prévisions sur l'état de l'économie.

Si des hausses du salaire minimum sont compensées par des améliorations de la productivité du travail, la demande augmentera probablement⁶. Ces hausses peuvent aussi élever le niveau d'emploi si le salaire payé se situe au-dessous du salaire concurrentiel⁷. La fermeture de quelques entreprises peut être la conséquence d'une hausse de salaire minimum plus importante. Dans certains cas plus rares, même des hausses conséquentes (15 à 20 pour cent) du salaire minimum réel n'ont pas provoqué plus de chômage car tout dépend de sa valeur initiale et de la capacité de l'économie d'absorber les travailleurs affectés. Une économie en croissance, qui crée de l'emploi, est en mesure d'absorber les petites pertes d'emploi potentielles dues à l'ajustement du salaire minimum.

Emploi informel

Certaines indications montrent que l'augmentation de la taille de l'économie informelle dans la première moitié des an-

nées quatre-vingt-dix en Amérique latine n'était pas due principalement au niveau du salaire minimum, mais bien à la baisse du PN par habitant (voir Saget, 2001; van der Hoeven et Saget, 2002). L'économie informelle semble donc résulter d'un problème macroéconomique, et non de la rigidité du marché de l'emploi. Toutefois, dans certains pays, croissance et développement du secteur informel coexistent, si bien que des facteurs institutionnels ne peuvent être écartés.

Dans les pays où le salaire minimum était bas, comme au Mexique en 1990, pratiquement aucun travailleur du secteur formel ne le percevait, mais il jouait un rôle important dans la fixation des salaires minima dans l'économie informelle, avec un avantage possible pour les plus pauvres. Quelques études concluent par ailleurs que, parmi des pays similaires, ceux avec un salaire minimum plus élevé ont un taux de pauvreté plus bas (Lustig et McLeod, 1997; Saget, 2001). Pour au moins deux pays industrialisés, il existe une preuve du rôle du salaire minimum pour expliquer le niveau d'inégalité des salaires. L'étude de Lee (1999) montre ainsi que la plus grande partie de la croissance de l'inégalité entre les plus basses catégories de salaires et le salaire médian aux Etats-Unis était due à l'érosion de la valeur réelle du salaire minimum durant les années quatre-vingt. L'impact du salaire minimum sur l'inégalité a aussi été confirmé par statistiques aux Pays-Bas (voir Teulings, Vogels et van Dieten, 1998).

En dehors des préoccupations traditionnelles au sujet de l'impact du salaire minimum sur le niveau d'emploi, de pauvreté, de productivité et de dialogue social, le salaire minimum a beaucoup d'autres effets sociaux et économiques qui tendent à être ignorés. Ainsi, dans quelques pays en développement, particulièrement en Afrique, une bonne partie des employés du secteur public reçoit le salaire minimum. Un salaire minimum bas (et des salaires peu élevés en général) peut inciter de bons professionnels et des travailleurs qualifiés à quitter le secteur public, avec les effets négatifs que l'on imagine sur la qualité du travail effec-

tué et le service offert. A noter aussi que tout en gardant constant le niveau total de l'emploi, le salaire minimum peut avoir un impact différent sur l'emploi relatif de différents groupes de travailleurs (hommes/femmes, jeunes/travailleurs plus âgés). Par exemple, une baisse du salaire minimum peut provoquer une reconfiguration entre travailleurs âgés et jeunes travailleurs, au profit de l'emploi de ces derniers, comme cela semble avoir été le cas au Mexique dans les années quatre-vingt-dix. La baisse du salaire minimum a également eu dans ce pays un effet positif sur l'emploi des femmes. Le profil de qualifications des travailleurs payés au salaire minimum peut aussi évoluer entre ceux qui ont une quelconque formation et ceux qui en ont peu, ou pas du tout. De la même manière, on a pu constater aux Etats-Unis un impact différencié du salaire minimum en fonction du sexe et de l'âge, ainsi qu'un effet négatif sur l'emploi de jeunes travailleurs.

Les bonnes pratiques

Les paragraphes précédents ont souligné le rôle potentiellement avantageux que le salaire minimum peut exercer sur l'économie et la société en général, tout comme les problèmes rencontrés dans la détermination du niveau et de la couverture d'un tel système. Certaines conditions doivent être remplies pour qu'un pays puisse profiter des bénéfices d'un salaire minimum tout en évitant des conséquences telles que le chômage, l'inflation et une disparité croissante entre les revenus.

Le dialogue social peut faire la différence. Tout comme la coordination des négociations collectives peut être utilisée pour réduire l'inflation consécutive à des prévisions d'augmentation des salaires, la qualité du dialogue social au niveau de l'entreprise est, elle aussi, cruciale pour s'assurer que les hausses de salaire se traduisent en hausses de productivité à travers des adaptations de l'organisation du travail. Ces adaptations, qui sont les principaux facteurs responsables de l'amélioration de la productivité en France après

l'introduction de la loi sur les trente-cinq heures, sont un processus complexe et coûteux qui exige le soutien des travailleurs comme des cadres. Selon Islam et Nazara (2000), des concertations entre syndicats et organisations patronales en Indonésie ont permis d'éviter que les hausses du salaire minimum aient un effet négatif sur l'emploi après 1990 et 1998. Les auteurs ont comparé le niveau d'emploi salarial dans différentes régions du pays lorsque le rapport entre salaires minimum et moyen était bas, puis quand il était élevé, et la croissance était constante. Ils n'ont trouvé aucune preuve selon laquelle l'augmentation du rapport aurait eu un impact négatif sur l'emploi salarial. Autre avantage de la participation des partenaires sociaux dans la mise en place d'un système de salaire minimum: c'est une bonne façon d'assurer un respect des normes salariales dans les pays en développement, où seules de maigres ressources peuvent être allouées à l'inspection du travail.

La nécessité d'arriver à un compromis entre les intérêts des travailleurs, des employeurs et de l'Etat peut garantir que le salaire minimum se situe à un bon niveau. De petites hausses régulières du salaire minimum sont préférables à des ajustements brutaux après des années de stabilité en termes nominaux. Dans certains cas cependant, on estime que même des hausses importantes et brusques du salaire minimum n'ont pas d'impact négatif sur l'emploi.

En période de croissance prolongée, lier les hausses des salaires (y compris la hausse du salaire minimum) à la productivité est, en principe, une bonne idée. En pratique cependant, elle soulève de nombreux problèmes vu la difficulté de mesurer la productivité du travail aux niveaux national, sectoriel, de l'entreprise et de l'individu (voir, par exemple, Nations Unies, 1995).

A noter que les salaires minima, et plus généralement les coûts du travail, ne sont pas les variables que les investisseurs comparent, ou en tout cas qu'ils devraient comparer. Les investisseurs étrangers devraient examiner beaucoup d'autres facteurs avant d'investir dans un pays, notamment la stabilité politique, les taux de

change et les coûts de travail par unité de production, et non seulement le coût du travail en général. Les tendances dans la productivité au travail et la transparence du système de salaire minimum semblent, elles aussi, cruciales, particulièrement dans une période où l'on insiste à nouveau sur les bonnes pratiques des employeurs.

La convention n° 131 de l'OIT, qui peut s'adapter à des systèmes de salaire minimum très variés, offre de bonnes fondations pour les meilleures pratiques. La ratifier implique trois obligations: celle de consulter les partenaires sociaux; celle de respecter les quatre critères à prendre en considération pour fixer le salaire minimum, comme expliqué plus haut; celle découlant du caractère contraignant du salaire minimum. Cette convention, bien qu'un peu ancienne (1970), contient tous les éléments pour faire du salaire minimum un outil utile dans la gestion du marché du travail. Elle fait référence à la participation des partenaires sociaux, à la situation de l'économie, à l'activité économique des pauvres, etc. Elle comprend aussi des références implicites à tous les éléments constitutifs d'un travail décent. Nous avons mentionné le dialogue social, mais la sécurité sociale est un autre déterminant dans la fixation du salaire minimum. Comme la convention est née avant la période d'hyperinflation des années quatre-vingt, elle est bien moins explicite quant au rôle potentiel de la négociation salariale dans la lutte contre l'inflation des salaires. Elle fut par ailleurs formulée à une période où moins d'importance était accordée au développement des ressources humaines et aux adaptations de l'organisation du travail en tant que manières pour les employeurs de s'adapter à une hausse du salaire minimum.

Conclusion

Les bénéfices potentiels du salaire minimum pour l'économie et la société ne peuvent être niés à partir du moment où certaines conditions sont rencontrées. L'Etat a un rôle majeur et triple à jouer pour as-

surer que la négociation sur le salaire minimum soit un succès: en fournissant un cadre institutionnel pour la fixation du salaire minimum et la négociation collective; en offrant aux partenaires sociaux une information de qualité et actualisée, afin que les deux parties puissent définir leur position et négocier sur base de données correctes; en décidant si les accords conclus par le biais de la négociation collective devraient être étendus ou non aux autres secteurs ou groupes de travailleurs. Pour les premier et deuxième points, il n'existe pas de formule magique qui permettrait le calcul de la valeur du salaire minimum sur base de données économiques et sociales, mais l'absence d'informations fouillées, quoique regrettable, n'est pas un obstacle majeur au bon fonctionnement d'un système de salaire minimum. Des discussions et débats approfondis au sein de la société sur un problème aussi complexe et potentiellement source de conflit peuvent apporter la solution.

Bibliographie

- Islam, Iyanatul; Nazara, Suahasil. 2000. Minimum wage and the welfare of Indonesian workers. Occasional Discussion Paper Series, n° 3. Jakarta, Bureau de l'OIT de Jakarta
- Lee, David S. 1999. «Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising dispersion or falling minimum wage?» dans *The Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, MA) vol. 114, n° 3 (août), pp. 977-1023.
- Lustig, Nora Claudia; McLeod, Darryl. 1997. «Minimum wages and poverty in developing countries: Some empirical evidence», dans Sebastian Edwards et Nora Claudia Lustig (eds.): *Labour Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, DC, The Brookings Institution Press, pp. 62-103.
- Nations Unies. 1995. «Some causes and consequences of changing methods of production», *World Economic and Social Survey 1995*, New York, Nations Unies, pp. 225-262.
- OIT. 2000. «Organization, bargaining and social dialogue in a globalizing world», OIT: Genève.

- Saget, Catherine. 2001. «Lutte contre la pauvreté et emploi dans les pays en développement: de l'utilité d'un salaire minimum» *Revue internationale du Travail*, vol. 140, n° 3, pp. 237-269.
- Teulings, Coen N.; Vogels, E. H.; van Dielen, J. 1998. Minimum loon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling. La Haye, SDU.
- Van der Hoeven, Rolph; Saget, Catherine. 2002. «Labour market institutions and income inequality» dans Andrea Cornia (Eds), *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford University Press, (à venir).

Notes

¹ Cela parce que les familles à bas revenus ont tendance à consommer plus et à épargner moins par rapport aux familles à hauts revenus.

² La plupart des économistes seraient d'accord pour dire que l'inégalité affecte la croissance économique à travers une combinaison d'inégalités d'accès aux crédits, d'inégalités des avoirs et du capital humain.

³ L'un des principaux arguments en faveur d'un système d'allocations de chômage est qu'il offre du temps pour trouver l'emploi approprié, celui qui correspond aux qualifications, au lieu de devoir prendre rapidement un emploi alimentaire. Il contribue donc à une meilleure productivité. Le salaire minimum agit d'une façon similaire: les demandeurs d'emploi savent à quoi s'attendre, ils n'ont donc pas à accepter n'importe quel travail mais peuvent se permettre de chercher un emploi approprié.

⁴ Cet article ne tient pas compte des problèmes qui peuvent surgir de la détermination de la technique de fixation du salaire minimum approprié, que ce soit par statut, commission ou conseil des salaires, tribunaux du travail, etc.

⁵ Un pays dont une petite partie de la population reçoit de très hauts salaires obtient un salaire moyen élevé. La valeur de ce salaire moyen, déterminée par une petite partie de la population, n'aura que très peu de signification pour la plupart des travailleurs.

⁶ Les personnes qui profitent de la hausse du salaire minimum consomment davantage et pour autant qu'ils consomment des biens domestiques, l'emploi augmentera s'il n'y a pas d'obstacle du côté des fournisseurs.

⁷ Imaginez une situation où un employeur important dans une région donnée a affaire à des travailleurs qui sont peu mobiles; les salaires sont très bas, plus bas que si les travailleurs pouvaient se déplacer facilement. Dans ce cas, introduire un salaire minimum augmentera l'emploi. Le secteur agricole au Maroc dans les années quatre-vingt est fréquemment cité comme exemple d'une telle situation.

Salaires, emploi et prix

Diminuez les salaires réels et vous créez plus d'emplois. Telle est la devise des économistes néoclassiques qui prônent des marchés du travail plus «flexibles». Mais ne se contredisent-ils pas eux-mêmes? La rigidité salariale ne constitue-t-elle pas un rempart contre la déflation? Qu'advient-il si cette barrière est brisée?

Hansjörg Herr

Professeur

Institut d'économie de Berlin

Allemagne

Le marché du travail et sa réforme sont au centre des discussions théoriques et politiques sur la manière d'atteindre un niveau élevé d'emploi. Il existe deux approches fondamentales.

Le modèle néoclassique – l'approche qui prédomine actuellement – suppose qu'une réduction des salaires réels permettra d'augmenter l'emploi. Une réforme des marchés du travail dans le but de les rendre plus flexibles est, dès lors, l'une des recommandations essentielles pour améliorer l'emploi et la croissance.

Le modèle keynésien rejette le point de vue néoclassique. Selon Keynes, les marchés sont hiérarchisés. Sur le plan économique, le marché le plus important est le marché des capitaux (y compris le système bancaire). Sur ce marché, les décisions de portefeuille des ménages, des banques et des entreprises, ainsi que les offres et les demandes de crédits sont soumises à une analyse. Le marché des capitaux détermine le taux d'intérêt et, en fonction des espoirs de profits que celui-ci suscite, la demande d'investissements. La demande des consommateurs peut aussi être touchée, par exemple, par un changement du prix des actions. Les investissements sont l'élément crucial de la demande et le lien principal existant entre le marché des capitaux et celui des marchandises. Aussi longtemps

qu'il existera des capacités de production sur le marché des marchandises, c'est la demande qui déterminera l'offre.

Le marché du travail occupe la dernière place dans cette hiérarchie de marchés. La demande de main-d'œuvre est fonction du volume de production et des technologies. Ces dernières dépendent des améliorations technologiques et de la distribution des revenus, et ne sont pas prévisibles. Cela signifie qu'à long terme et sur un plan théorique, il n'existe aucune relation claire entre le volume de production et la demande de main-d'œuvre. La demande de main-d'œuvre n'équivaudra à l'offre de main-d'œuvre que par hasard. Aussi le chômage est-il un état de choses normal dans une économie capitaliste. Ce qui est encore plus important, c'est que, contrairement à l'approche néoclassique, le modèle keynésien considère que le marché du travail ne dispose d'aucun mécanisme pour générer par lui-même un niveau d'emploi plus élevé. Les marchés des capitaux et des marchandises peuvent être en équilibre et, au même moment, le marché du travail peut se trouver dans une situation de chômage stable (Heine, Herr, 2002).

Niveaux salariaux et prix dans le modèle keynésien

Dans l'approche keynésienne, le niveau salarial ne détermine pas l'emploi, mais est un facteur important dans la détermination du niveau des prix¹. Dans l'explication qu'il donne de l'inflation/déflation, Keynes établit une distinction entre l'inflation/déflation par les coûts et l'inflation/déflation par la demande.

Dans le cas d'une inflation par les coûts, on suppose une majoration des prix. Si les coûts augmentent au niveau macroéconomique, les entreprises augmenteront leurs prix. Elles sont en mesure d'agir de la sorte parce que toutes les entreprises sont concernées par les mêmes hausses des coûts. Si les coûts diminuent, la concurrence entre les entreprises aboutit à une baisse des prix. Il s'ensuit que, même dans une situation d'utilisation moindre des moyens de production, une augmentation des coûts entraîne une hausse des prix. Les coûts unitaires de la main-d'œuvre – à savoir le taux salarial nominal divisé par la productivité – sont un facteur de coût important. Lorsque le taux salarial nominal augmente dans des proportions égales à la productivité, les coûts unitaires de la main-d'œuvre ne changent pas et n'ont un effet ni inflationniste ni déflationniste. Lorsque les salaires nominaux augmentent plus que la productivité, les coûts unitaires de la main-d'œuvre montent et entraînent une poussée inflationniste.

Il est d'autres facteurs de coûts qui sont couverts par les prix. Si, sur une période plus longue, le niveau des taux d'intérêt augmente, les prix doivent aussi augmenter. En fonction du taux d'intérêt, l'intensité du capital détermine les coûts de l'intérêt². De plus, une inflation par les coûts peut survenir en cas de hausse de la fiscalité (par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée), des prix des importations (en conséquence d'une dévaluation) ou des prix des ressources naturelles.

Une inflation par la demande survient si les moyens de production sont pleinement utilisés et si la demande globale excède l'offre globale. Dans ce cas, le secteur

des entreprises obtient un profit supplémentaire. L'absence de demande réduit non seulement la quantité produite, mais elle peut également réduire le niveau des prix. Dans une telle situation, les entreprises subissent des pertes.

Dans une situation d'équilibre et à long terme, le niveau des prix est déterminé par la productivité, le taux salarial nominal, le taux d'intérêt, l'intensité du capital et certains autres facteurs coûts. La productivité et l'intensité du capital ne peuvent guère être contrôlées par la politique économique. La banque centrale n'est, quant à elle, pas complètement libre de fixer le taux d'intérêt. Cela signifie que les salaires nominaux sont de la plus haute importance pour le niveau des prix. Les coûts unitaires de la main-d'œuvre deviennent *l'ancre nominale* d'une économie monétaire.

La recommandation *de hausses salariales axées sur la productivité* se trouve au cœur de la théorie des salaires de Keynes³. La plupart des banques centrales du monde ont un taux d'inflation cible positif. Si, par exemple, le taux d'inflation cible est de 2,0 pour cent et que l'augmentation de la productivité est de 2,5 pour cent, le taux salarial nominal doit être augmenté de quelque 4,5 pour cent pour atteindre le taux d'inflation cible et devenir ainsi l'ancre nominale du niveau des prix.

Selon Keynes, un processus d'inflation typique se développe de la façon suivante. Supposons qu'il y ait une longue période d'investissements élevés qui génèrent une demande. Si les moyens de production sont pleinement utilisés et qu'une demande plus élevée ne peut pas être satisfaite par une hausse de la production, il en résultera une inflation par la demande. Cela entraîne une baisse des salaires réels. Si les travailleurs n'acceptent pas une réduction de leurs salaires réels et obtiennent une augmentation de leurs salaires nominaux, tant l'inflation par la demande que l'inflation par les coûts augmenteront le niveau des prix. Il est très probable que l'inflation par la demande et l'inflation par les coûts se stimuleront réciproquement et entraîneront une accélération de la spirale des salaires et des prix dans un processus

inflationniste cumulatif. Dans une telle situation, une banque centrale finira tôt ou tard par augmenter toute la structure des taux d'intérêt. Cette augmentation débouche sur une baisse des investissements et une déflation par la demande. Parallèlement, la crise de stabilisation provoquée par la politique monétaire anti-inflationniste réduit le taux de croissance et l'emploi. Un chômage plus élevé modifie la situation du marché du travail. Les salaires nominaux n'augmentent pas autant qu'auparavant et l'inflation par les coûts disparaît.

Pour les pays de plus petite taille en particulier, les facteurs de coûts externes sont importants. Si un pays procède à une dévaluation de sa monnaie, les prix des importations et le niveau des coûts domestiques augmentent. Dès lors que des prix plus élevés réduisent les salaires réels, il est très probable qu'une dévaluation déclenchera une spirale des salaires et des prix. Plus l'inflation est élevée, plus les chances d'une nouvelle dévaluation sont grandes. Dans une telle situation, un pays est pris au piège dans une spirale de dévaluation-inflation, combinée à une spirale des salaires et des prix (Herr, 1997; Herr, Priewe, 2001).

Salaires et régimes macroéconomiques positifs

C'est aux banques centrales qu'il incombe de garantir la stabilité de la monnaie. Les banques centrales ont potentiellement toujours le pouvoir de réduire les taux d'inflation au moyen d'une politique de taux d'intérêt élevés. Mais le problème est que les coûts à court terme d'une réduction de l'inflation peuvent s'avérer très élevés. Une politique monétaire restrictive provoquera un effondrement des investissements, une absence de demande, une déflation par la demande et des pertes pour les entreprises. Une crise de stabilisation débouche sur des taux de croissance bas, voire négatifs, et sur une hausse du chômage.

En l'absence de pression inflationniste, aucune politique monétaire restric-

tive n'est nécessaire. C'est là qu'un marché du travail et une politique des revenus deviennent très importants. Dans une économie de marché, il est utile d'établir une ancre salariale nominale. Si une politique des revenus conduit à un développement des salaires axé sur la productivité, la banque centrale n'a pas à mettre en œuvre une politique monétaire restrictive destinée à stabiliser le niveau des prix. Il n'existe aucune garantie qu'une politique des salaires axée sur la productivité entraînera une hausse de la croissance et de l'emploi. Mais une telle politique améliore la situation macroéconomique et augmente les chances de voir les taux de croissance et l'emploi augmenter.

Dans une situation d'emploi élevé, il peut s'avérer difficile de suivre une politique des salaires axée sur la productivité. Dans pareille situation, le pouvoir de négociation des syndicats est élevé et peut conduire à une hausse des salaires nominaux. Même si les syndicats acceptent des hausses modérées des salaires nominaux dans une situation d'emploi élevé, une demande élevée sur le marché du travail peut déboucher sur une dérive des salaires et une inflation par les coûts. Plus un pays peut stabiliser les salaires dans une situation de croissance et d'emploi élevés, plus les chances d'une croissance continue à long terme sont grandes. Une interaction réussie entre le développement des salaires nominaux (syndicats) et une politique monétaire (banque centrale) est d'une extrême importance pour la prospérité d'un régime économique.

Une relation mutuelle fonctionnelle entre le développement des salaires nominaux et la politique monétaire n'est pas le seul élément qui contribue à la prospérité d'un régime économique. Les salaires ne pouvant jamais être un facteur compensatoire pour d'autres sources de déstabilisation, la politique des revenus ne peut être une force pour la stabilisation que lorsque les autres marchés macroéconomiques se trouvent dans une situation de stabilité. Cela montre le rôle limité des marchés du travail dans la hiérarchie des marchés du modèle keynésien. Si une pression infla-

tionniste est due à d'autres sources, par exemple à un déficit budgétaire élevé financé par la banque centrale, une politique des salaires fonctionnelle n'est pas possible. Dans pareille situation, les salaires nominaux doivent être augmentés afin d'éviter une érosion des salaires réels. Par ailleurs, les salaires nominaux ne peuvent généralement pas rester stables lorsque la monnaie nationale est fortement dévaluée et que les produits importés représentent une partie importante des biens de consommation salariale.

Il est aujourd'hui très à la mode de calculer ce qu'on appelle le NAIRU (taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation). Le NAIRU est le taux de chômage qui maintient le taux d'inflation à un certain niveau, par exemple à un taux d'inflation cible faible. À certains égards, le concept du NAIRU s'inscrit dans la pensée keynésienne, dès lors qu'un certain taux de chômage peut être nécessaire pour éviter une spirale inflationniste des salaires et des prix⁴. Plus une politique des salaires fonctionne bien, moins le NAIRU sera élevé. Il faut bien comprendre que tous les taux de chômage mesurés empiriquement ne sont pas identiques au NAIRU. Dans le modèle keynésien, les marchés des capitaux et des marchandises peuvent créer des taux de chômage qui sont beaucoup plus élevés que le taux de chômage nécessaire pour éviter une spirale des salaires et des prix. En Europe, par exemple, les taux de chômage depuis les années 1970 ne peuvent pas s'expliquer par une pression salariale excessive. Le problème est que les taux de croissance étaient trop bas parce que la demande – et notamment, la demande d'investissements – était trop basse. Il serait particulièrement trompeur d'utiliser le concept du NAIRU pour expliquer les taux de chômage élevés dans les pays en développement ou en transition.

Le pouvoir dont jouissent les banques centrales pour contrôler le niveau des prix est asymétrique. Jusqu'à présent, nous avons souligné que les banques centrales peuvent toujours (du moins potentiellement) lutter contre l'inflation avec succès. Pour les banques centrales, il est

beaucoup plus difficile d'éviter ou de lutter contre la déflation. Le pouvoir limité dont jouissent les banques centrales pour arrêter la déflation devient évident si des taux d'intérêt faibles ne stimulent pas la demande d'investissements et ne parviennent pas à augmenter la masse monétaire. Si l'attente et l'état de confiance sont négatifs, les taux d'intérêt peuvent ne pas être suffisamment bas pour stimuler l'investissement et éviter un manque permanent de demande. L'obstacle majeur à une déflation cumulative est l'ancre salariale nominale. Si cet obstacle tombe et que les salaires nominaux commencent à diminuer, une spirale déflationniste des salaires et des prix et une demande déflationniste se stimuleront réciproquement et déboucheront sur un processus déflationniste cumulatif. Toute déflation aiguë entraîne une dépression profonde. Les institutions du marché du travail qui aident à établir un développement salarial axé sur la productivité et qui empêchent, notamment, les salaires de baisser sont extrêmement importantes pour la stabilité d'une économie de marché. La rigidité des salaires est souhaitable afin de stabiliser le niveau des prix et n'est pas un élément perturbateur qui empêche le plein emploi. Si la banque centrale a pour mission d'éviter l'inflation, les syndicats ou les institutions du marché du travail ont, quant à eux, pour mission d'éviter la déflation.

Salaires minima

Lorsque les syndicats sont faibles, les salaires minima deviennent importants. Les salaires minima susceptibles d'être imposés peuvent éviter une spirale déflationniste des salaires et des prix. Ils fixent un plancher pour les baisses de salaires nominaux et compensent la faiblesse des syndicats et le système sous-développé de négociations salariales. Si le niveau des salaires minima est nettement inférieur au salaire nominal des travailleurs à bas salaire, il ne peut empêcher le niveau général des salaires nominaux de diminuer. D'autre part, si un salaire minimum est tellement élevé

qu'il augmente les salaires du groupe de travailleurs à bas salaire, il peut comprimer la structure salariale. En règle générale, les salaires minima ne devraient pas être beaucoup plus bas que le niveau salarial des groupes de travailleurs les moins bien payés. Dès lors que le niveau salarial diffère d'une industrie à l'autre, les salaires minima devraient être définis pour chaque industrie. Dans une situation d'inflation, les salaires minima fixés deviennent rapidement inefficaces car le niveau salarial général augmente et un fossé considérable se creuse entre le niveau salarial des travailleurs à bas salaire et le salaire minimum. Les salaires minima devraient être adaptés selon le niveau salarial général. Les changements apportés aux salaires minima conformément à cette règle ne déclencheront pas une spirale des salaires et des prix. Parallèlement, ils éviteront que le fossé ne se creuse entre le travail peu rémunéré et le salaire minimum. D'autre part, si les salaires nominaux moyens diminuent, le niveau des salaires minima devrait rester inchangé.

Salaires différents dans la même industrie – un exemple de changement de la structure salariale

Il existe plusieurs façons de rendre la structure salariale plus flexible. Nous ne parlerons ici que des effets des différences salariales au sein d'une même industrie. Selon la loi fondamentale du prix unique, toutes les entreprises d'une industrie doivent payer les mêmes prix pour tous les facteurs de production – pétrole, ordinateurs, crayons, foreuses, etc. – et pour la main-d'œuvre. Analysons ce qui se produit lorsque la loi du prix unique n'est pas respectée et que les dépenses de travail ont des prix qui diffèrent selon les entreprises.

Du moins à court terme, les différences salariales au sein d'une même industrie peuvent protéger l'emploi. C'est le cas si des entreprises moins productives peuvent survivre en payant des salaires

inférieurs. Le prix à payer sont des salaires nominaux et réels inférieurs pour les employés d'entreprises dont la productivité est moins élevée. Pour une économie, cette stratégie de l'emploi équivaut à une politique de réduction de la productivité moyenne en vue de protéger l'emploi. Le gros inconvénient de cette politique est la moindre motivation pour restructurer les entreprises et innover. Les canards boiteux sont subventionnés par le travail tandis que les entreprises innovantes sont pénalisées car elles doivent payer des salaires plus élevés et ne sont pas autorisées à se développer conformément à leur pouvoir compétitif. L'un des éléments les plus dynamiques du capitalisme est la recherche de profits supplémentaires par le biais de l'innovation, des nouvelles méthodes de gestion, etc. La différence salariale au sein d'une industrie entrave le processus de destruction créative, comme l'a appelé Schumpeter (1942), qui est un élément fondamental du capitalisme⁵.

Pour les économies de marché, les négociations salariales sur la base du même niveau salarial pour toutes les entreprises d'une même industrie sont fonctionnelles, dès lors qu'elles imposent la loi du prix unique, qui devrait généralement aussi valoir pour le travail. Ce n'est que dans des cas spéciaux et pour une période de temps limitée que la loi du prix unique pour le travail ne devrait pas être respectée. Il peut être opportun de réduire les coûts salariaux pour certaines entreprises peu rentables pendant un certain temps afin de soutenir leur restructuration. Cela pourrait être souhaitable si les mauvais résultats d'une entreprise n'entraînent pas l'expansion immédiate d'autres entreprises et que le développement d'une industrie est tributaire de la voie suivie.

Défauts du modèle néoclassique

Le modèle néoclassique applique généralement une fonction d'offre de main-d'œuvre régulière qui augmente avec des salaires réels plus élevés et une fonction de demande de main-d'œuvre régulière qui

diminue avec des salaires réels plus élevés. Des salaires réels flexibles entraînent la réalisation de l'équilibre du marché – comme sur le marché normal des marchandises – et le plein emploi.

Une conclusion de l'approche keynésienne est que les salaires réels ne dépendent pas des salaires nominaux. «La théorie traditionnelle soutient, en bref, que les négociations salariales entre l'entrepreneur et les travailleurs déterminent le salaire réel» (Keynes, 1936, p. 11). Mais «il peut ne pas exister de moyen pour la main-d'œuvre dans son ensemble de réduire son salaire réel jusqu'à un niveau donné en entamant des négociations salariales révisées avec les entrepreneurs» (Keynes, 1936, p. 13). Les réductions de salaires n'entraînent pas une hausse de l'emploi, elles mènent à la déflation et à une déstabilisation de l'économie.

Les problèmes sont plus nombreux avec l'analyse néoclassique du marché du travail. Les fonctions régulières ne sont pas basées sur la microéconomie néoclassique, elles sont supposées. En parfaite conformité avec le modèle néoclassique, une fonction d'offre de main-d'œuvre plus différenciée est possible. Lorsque les salaires réels sont très bas, toute réduction supplémentaire des salaires réels peut augmenter l'offre de main-d'œuvre. Dans ce cas, les gens doivent travailler plus pour survivre. Dans l'histoire, ce phénomène a pu être constaté lors de la révolution industrielle. Dans de nombreux pays en transition ou en développement, nous pouvons voir une évolution similaire. Le phénomène est également connu dans les pays développés au sein du groupe de travailleurs à bas salaire. D'autre part, une augmentation des taux de salaires réels n'accroît en aucun cas l'offre de main-d'œuvre, étant donné que le temps libre devient de plus en plus précieux pour les ménages.

La fonction de demande de main-d'œuvre régulière se fonde sur des motifs méthodiques douteux. Elle dépend d'une fonction de production macroéconomique. Une telle fonction suggère que le secteur des entreprises d'un pays peut être réduit à une seule grande entreprise uti-

lisant de la main-d'œuvre et un seul bien d'équipement pour la production. Ce qui est frappant, c'est que cette fonction suppose implicitement qu'il n'existe aucune interaction entre les entreprises et aucune interaction entre les différents marchés. Une interminable discussion, qui date de la deuxième guerre mondiale, montre que la relation inverse entre les salaires réels et la demande de main-d'œuvre dans le modèle néoclassique dépend de l'existence d'un seul bien d'équipement. Deux ou plusieurs biens d'équipement détruisent la relation entre des salaires réels plus bas et une demande de main-d'œuvre plus élevée. Il est scandaleux que de nombreux auteurs néoclassiques – mais pas tous – mette fin à ce débat.

Références

- Heine, M., Herr, H. 2002. *Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*, 3^e éd. Munich.
- Herr, H. 1997. «The International Monetary System and Domestic Policy». Dans: Forsyth, D.J., Notermans, T. (eds.), *Regime Changes. Macroeconomic Policy and Financial Regulations in Europe from the 1930s to the 1990s*, Cambridge, USA, pp. 124-168.
- Herr, H. 2002. *Wages, Employment and Prices. An Analysis of the Relationship Between Wage Level, Wage Structure, Minimum Wages and Employment and Prices*. Document de travail de l'Institut commercial de Berlin, Fachhochschule für Wirtschaft Berlin, n° 15, http://www.fhw-berlin.de/fhw2000/lehre_und_forschung/working_paper_5.pdf.
- Herr, H.; Priewe, J. 2001. *The Macroeconomic Framework for Poverty Reduction*. <http://www.macropolicies-berlin.de>.
- Keynes, J. M. 1930. *Treatise on Money, Vol. I, The Pure Theory of Money*, Cambridge.
- Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge.
- Schumpeter, J. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York.

Notes

¹ L'analyse est postérieure à Keynes (1930).

² On pourrait soutenir que les salaires ne représentent qu'une petite partie des coûts totaux et, par tant, que le niveau des prix ne change pas dans les mêmes proportions que les coûts unitaires de la main-

d'œuvre. Cet argument est faux dès lors que des coûts unitaires de la main-d'œuvre plus élevés augmentent le niveau des prix des biens d'équipement. Dans le simple cas où seuls des coûts salariaux et des coûts du capital existent, on peut montrer qu'un certain pourcentage de variation des coûts unitaires de la main-d'œuvre aboutit au même pourcentage de variation du niveau des prix (Heine, Herr, 2002).

³ Statistiquement parlant, la productivité baisse durant les périodes de récession car les entreprises ne peuvent pas licencier les gens immédiatement, et elle augmente lors d'une reprise car les entreprises utilisent leur stock existant de travailleurs pour produire plus. Aussi une politique salariale axée sur la

productivité devrait-elle suivre la tendance à moyen terme des changements de productivité.

⁴ Le NAIRU est souvent identifié à tort au taux naturel de chômage. Ce dernier est le taux d'emploi que la sphère réelle (rigidité des salaires réels, faible mobilité de la main-d'œuvre, non-concordance de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, etc.) crée dans le monde néoclassique. Le modèle néoclassique explique l'inflation par une masse monétaire excessive et non par les hausses des salaires nominaux. Mais ce sont ces hausses qui expliquent le concept du NAIRU.

⁵ Karl Marx a également insisté sur ce point.

Salaire minimum et emploi: l'expérience positive du Royaume-Uni

Avant son introduction par le Parti travailliste en 1999, le salaire minimum suscitait une grande perplexité au Royaume-Uni. Les conservateurs prédisaient qu'il déboucherait sur un chômage massif, mais ce ne fut pas le cas. Les données rassemblées depuis 1999 suggèrent que cette démarche a profité au pays et plus particulièrement aux démunis.

Damian Kyloh

Etudiant en économie

Au milieu des années quatre-vingt-dix, le Parti travailliste du Royaume-Uni avait clairement annoncé qu'il introduirait un salaire minimum national s'il remportait la prochaine élection. Son objectif était d'utiliser le salaire minimum pour réduire la pauvreté et l'inégalité des revenus. Il s'ensuivit maints débats politiques et économiques sur l'impact probable d'un salaire minimum, surtout en matière d'emploi. En 1995, par exemple, un ancien ministre du gouvernement conservateur, Ian Lang, estimait qu'un salaire minimum de 4,15 livres sterling par heure coûterait au moins 950 000 emplois¹. Pourtant, en mars 2001, près de deux ans après l'introduction d'un salaire minimum (en avril 1999), la Commission des bas salaires (*Low Pay Commission*) énonçait la conclusion suivante: «Nous étions particulièrement préoccupés par le risque d'impact négatif du salaire minimum sur l'emploi. L'emploi a néanmoins maintenu sa forte croissance depuis l'introduction du salaire minimum et nous n'avons constaté aucun effet négatif perceptible au niveau global»². En fait, l'emploi total a nettement progressé durant les deux premières années consécutives à l'introduction du salaire minimum.

Une brève histoire du salaire minimum

Les Conseils des salaires (*Wage Councils*) ont été instaurés par Winston Churchill en 1909 afin de protéger la paie des ouvriers dans les «industries à main-d'œuvre exploitée». A leur apogée dans les années soixante, ils avaient fixé le salaire minimum dans quelque 60 secteurs. Par la suite, le nombre de secteurs couverts a diminué et, au début des années quatre-vingt-dix, il ne restait plus que 26 Conseils des salaires. En 1993, le projet de loi sur la réforme des syndicats et les droits des salariés (*Trade Union Reform and Employment Rights Bill*) a aboli les 26 conseils restants, si bien qu'à partir de cet instant le Royaume-Uni n'appliquait plus de salaires minima, sauf dans le secteur de l'agriculture.

En 1997, la Commission des bas salaires (LPC) est mise en place afin de recommander au gouvernement un niveau de base pour le salaire minimum. Elle multiplie les recherches et s'engage dans un dialogue avec les syndicats et les employeurs avant de formuler ses recommandations. Au début, les opinions sont fort divergentes quant à l'introduction du salaire minimum et à son niveau. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le syndicat TUC (*Trade Union Congress*) était opposé à l'établis-

sement d'un salaire minimum car il craignait des répercussions négatives pour les négociations collectives. Mais il est finalement revenu sur sa position et, au milieu des années quatre-vingt-dix, il prônait un salaire minimum de plus de 5 livres. Le chef de la LPC, M. George Bain, souligne que les employeurs ont également changé d'avis au sujet du salaire minimum. En 1995, la Confédération de l'industrie britannique (*Confederation of British Industry, CBI*) affirmait que «même un faible salaire minimum réduirait les opportunités d'emploi et susciterait d'importants problèmes pour les structures salariales dans de nombreuses entreprises»³. Mais en 1997, rappelle M. Bain, la CBI acceptait l'idée d'un salaire minimum et ne se préoccupait que du niveau du plancher salarial. Il semblerait que la LPC soit parvenue à rapprocher les employeurs et les syndicats, démontrant ainsi l'efficacité du dialogue social. Dans sa décision initiale, la LPC recommande un salaire minimum relativement modeste. Elle suggère un salaire horaire de 3,60 livres, avec un taux plus bas pour les travailleurs âgés de 18 à 20 ans et ceux de 21 ans ou plus qui entament un nouvel emploi ou suivent une formation. Elle suggère également que les travailleurs de moins de 18 ans ainsi que les apprentis ne soient pas couverts par le salaire minimum.

En avril 1999, le gouvernement travailliste dirigé par M. Anthony Blair met en œuvre la plupart des suggestions de la LPC mais décide d'introduire un barème encore plus bas pour les jeunes: il fixe un salaire minimum de 3,60 livres par heure pour les travailleurs âgés de 22 ans et plus, mais de 3,00 livres pour la tranche 18-21 ans. Depuis lors, le salaire minimum a connu de légères hausses et, en octobre 2001, le salaire national principal pour les adultes de 21 ans a été augmenté à 4,10 livres par heure.

La LPC et le gouvernement ont délibérément opté pour une approche prudente, comme le déclare M. Bain: «Nous estimons que l'adoption d'une approche prudente permet d'introduire le salaire minimum sans surcoûts majeurs pour les entreprises. D'après nous, son impact sur la masse salariale ne devrait pas nuire

à l'emploi ni entraîner d'augmentation substantielle de l'inflation»⁴. La LPC était d'avis que la masse salariale n'augmenterait que de 0,6 pour cent et l'inflation de 0,2 pour cent.

Le mouvement syndical et de nombreux travailleurs à faible rémunération furent profondément déçus par les recommandations de la LPC, et quelque peu déconcertés par leur gouvernement travailliste. Néanmoins, après plusieurs décennies d'attaques conservatrices, cette démarche fut considérée comme un petit pas vers la protection, ô combien nécessaire, des salariés économiquement faibles.

Impact sur le marché de l'emploi

Lorsque la Commission des bas salaires publie son troisième rapport en mars 2001, elle est ravie d'annoncer que le taux de chômage s'élève à 5,3 pour cent au dernier trimestre 2000. Elle souligne qu'il s'agit du niveau le plus bas depuis 1984, date de l'introduction de la mesure du chômage selon les critères de l'OIT. La LPC déclare alors: «Sur la base de cette mesure, le chômage est tombé au-dessous de 235 000 unités depuis l'introduction du salaire minimum»⁵. Des statistiques plus récentes, les taux de chômage standardisés de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) indiquent que le chômage au Royaume-Uni est tombé de 6,3 pour cent en 1998 à 5,0 pour cent à peine au cours du deuxième trimestre 2001. Depuis lors, une très légère augmentation à 5,2 pour cent a été enregistrée en août 2001. Cette hausse pourrait être imputable à l'infléchissement des économies américaine et mondiale, amorcé la même année. Malgré tout, les données de l'OCDE montrent que, au milieu de l'année 2001, les taux de chômage du Royaume-Uni se situaient à un niveau très favorable par rapport à la moyenne de l'OCDE (6,8 pour cent) et aux 8,4 pour cent enregistrés dans la zone euro.

Ces données globales sur le chômage suggèrent fortement que le marché de l'emploi britannique n'a pas été grevé par l'introduction du salaire minimum et qu'il

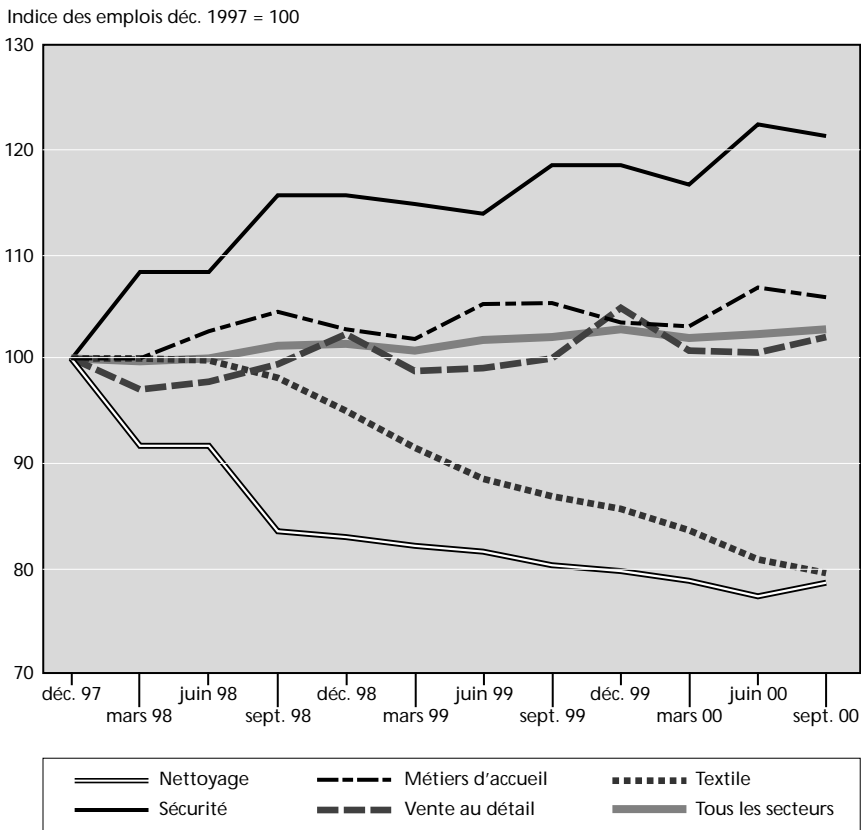
a peut-être même bénéficié d'effets positifs. Néanmoins, avant de tirer des conclusions hâtives, il importe d'aller plus loin et d'examiner attentivement les implications pour les segments à forte concentration de bas salaires. Car, si quiconque devait perdre son emploi à cause du salaire minimum, cela toucherait très probablement les travailleurs des secteurs marginaux à faible productivité de l'économie.

Des fluctuations de l'emploi dans certains secteurs à faible rémunération, à savoir le nettoyage, la sécurité, les métiers d'accueil, la vente au détail et le textile ont effectivement été constatées (voir fig. 1).

La figure 1 montre que l'emploi au sein du secteur de la sécurité a augmenté assez rapidement, tandis que l'emploi au sein des secteurs de l'accueil et du détail a

grimpé parallèlement à la moyenne nationale. En revanche, l'emploi dans les secteurs du textile et du nettoyage a considérablement chuté. La LPC a toutefois estimé que cette régression s'inscrivait dans le cadre de tendances et changements structurels à plus long terme dans ces secteurs. Elle a aussi commandité une enquête parmi les entreprises affectées par le salaire minimum en Irlande du Nord. La conclusion est que les firmes de textiles et de vêtements représentaient 73 pour cent des pertes d'emplois directes attestées et que les employeurs de ce secteur s'avéraient généralement incapables d'accroître les prix par rapport au salaire minimum. Les résultats de cette enquête tendent à suggérer que le salaire minimum a exercé un impact négatif sur l'emploi dans certains

Figure 1. Fluctuations de l'emploi dans les secteurs à faible rémunération, 1997-2000



Source: *Employee jobs series*, Office national des statistiques du Royaume-Uni, 1997-2000.

secteurs et certaines régions. Cependant, le déclin à long terme de l'emploi dans le secteur textile est peut-être aussi dû à la réduction de la protection internationale ainsi qu'à la délocalisation de la production du textile outre-mer.

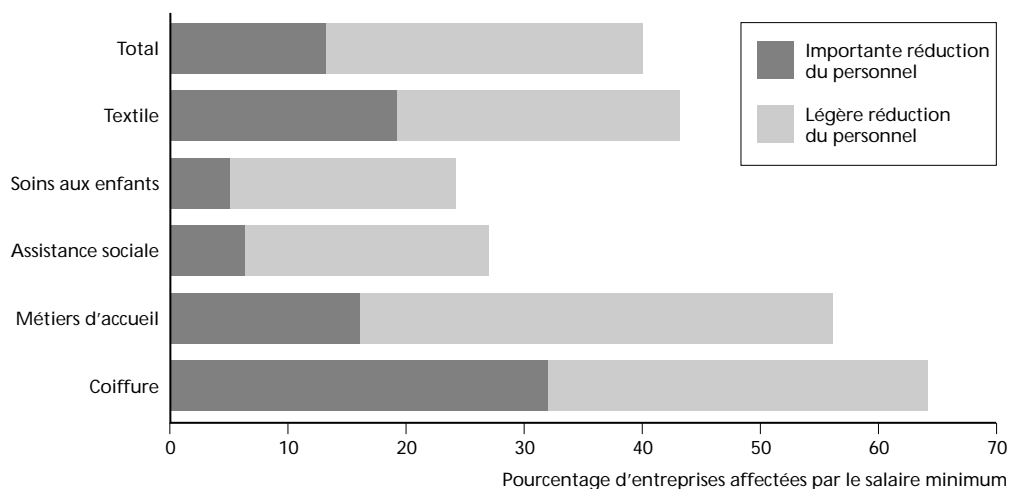
Parmi les éléments suggérant un impact négatif sur l'emploi figure une enquête de la LPC auprès des entreprises affectées par le salaire minimum. Les résultats de cette enquête sont résumés à la figure 2. Elle montre que quelque 13 pour cent des firmes déclarent avoir procédé à d'importantes réductions de personnel en conséquence directe du salaire minimum, alors que près de 40 pour cent des entreprises font part d'un recul important ou mineur de l'emploi.

La mesure dans laquelle certaines industries ont été affectées est clairement visible (voir fig. 2). Comme nous pouvons le constater, d'après cette enquête, 65 pour cent des coiffeurs et 56 pour cent des entreprises actives dans le secteur de l'accueil ont procédé à des réductions de personnel à la suite de l'introduction du salaire minimum. La figure 3 montre la raison pour laquelle les coiffeurs ont été si profondément affectés. Elle illustre en effet l'impact du salaire minimum sur la masse salariale.

La figure 3 montre que le secteur de la coiffure a connu la plus grande augmentation de la masse salariale, avec quelque 7 pour cent. Cette information laisse supposer que dans certains secteurs et professions, notamment la coiffure et le textile en Irlande du Nord, l'emploi a subi un léger effet négatif après l'introduction du salaire minimum. Cela dit, si le salaire minimum devait exercer un impact négatif sur l'emploi des travailleurs économiquement faibles, nous devrions observer une hausse du chômage chez les jeunes, mais les données (voir fig. 4) montrent que le chômage est à présent plus bas que le creux précédent en 1990 pour la plupart des tranches d'âge. Il y a deux exceptions: les 16-17 ans et les 22-24 ans. Pour le premier groupe, l'augmentation du chômage est concentrée parmi ceux qui suivent l'enseignement à temps plein. Pour le second, la hausse enregistrée entre le printemps 2000 et l'automne 2000 semble liée à la fin de la fréquentation de l'enseignement à temps plein.

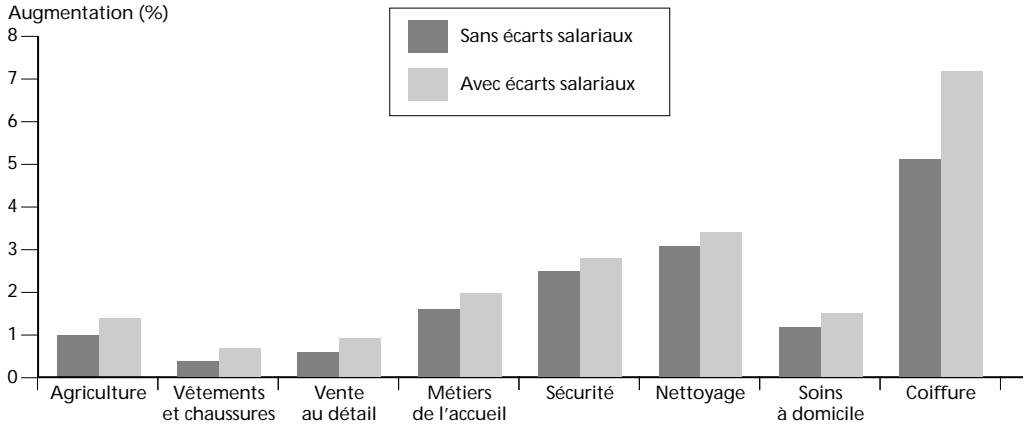
Les groupes ethniques sont représentés de façon disproportionnée parmi les travailleurs à faible rémunération, nous de-

Figure 2. Réductions de personnel en réaction au salaire minimum national



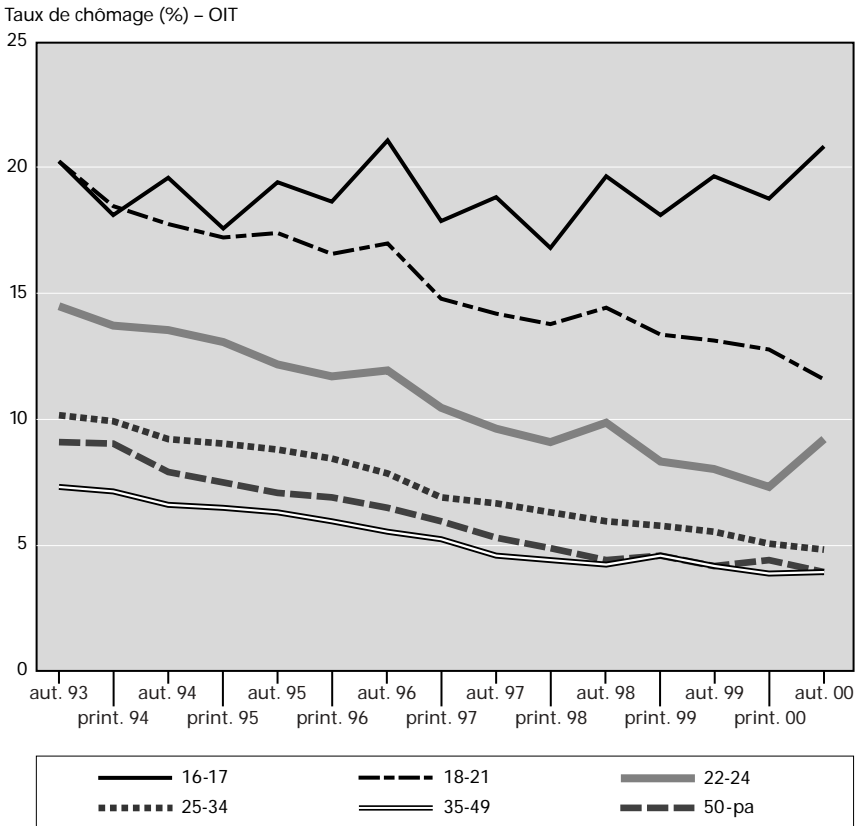
Source: enquête de la Commission des bas salaires, septembre-novembre 2000.

Figure 3. Impact de l'introduction du salaire minimum national sur la masse salariale dans les secteurs à faible rémunération



Source: calculs de la LPC, données brutes de la NES (New Earnings Survey, nouvelle enquête sur les gains), avril 1998.

Figure 4. Taux de chômage par catégorie d'âge, OIT, 1993-2000



Source: données de l'enquête sur la population active (Labour Force Survey, LFS), printemps et automne 1993-2000.

vrions observer une augmentation du nombre des chômeurs au sein de ces groupes ethniques. Pourtant on constate un maintien de la diminution du nombre de personnes sans emploi parmi ces groupes (voir fig.5).

En fait, le nombre de personnes sans emploi au sein des groupes ethniques a diminué plus rapidement que chez les Blancs. Ce résultat suggère, à tout le moins, que l'introduction du salaire minimum a pu exercer un léger effet positif sur l'emploi. Entre le printemps 1999 et l'automne 2000, le taux de chômage parmi les Blancs a chuté de 0,6 pour cent (voir fig. 5). Durant la même période, celui des Noirs, Indiens et Pakistanais/Bangladais a reculé de 1 à 1,3 pour cent.

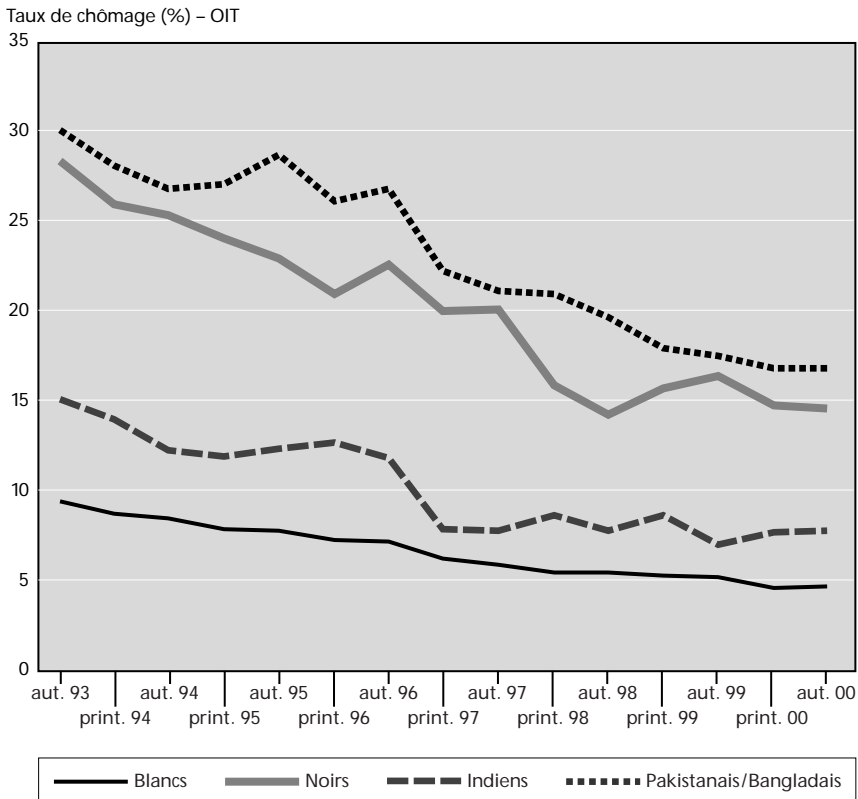
Un autre groupe de la société concentré parmi les travailleurs à faible rémunération est celui des personnes handicapées.

Le nombre de chômeurs atteints d'un handicap réduisant les aptitudes au travail a connu une chute relativement significative au cours des dix-huit mois consécutifs à l'introduction du salaire minimum. Il a en effet reculé de quelque 1,6 pour cent.

Si l'introduction du salaire minimum devait exercer un effet négatif sur l'emploi, nous observerions une augmentation du chômage dans les régions à faible rémunération. Mais, une fois encore, cela n'a pas été le cas. En fait, les régions offrant les salaires les plus bas, à savoir le Nord-Est, se caractérisent par la plus forte augmentation de l'emploi et la plus importante réduction du chômage après l'introduction du salaire minimum.

Les tendances du marché de l'emploi pour les jeunes, les groupes ethniques, les

Figure 5. Taux de chômage par groupe ethnique, OIT, 1993-2000



Source: données de l'enquête sur la population active (Labour Force Survey, LFS), printemps et automne 1993-2000.

personnes handicapées et les travailleurs dans les régions à faible rémunération confortent donc la thèse selon laquelle l'introduction du salaire minimum a exercé un léger impact positif sur l'emploi pour certains groupes à bas salaires. Bien sûr, cela ne suffit pas à prouver que le salaire minimum a bel et bien contribué à la réduction du chômage chez ces groupes. Celle-ci pourrait avoir résulté d'autres facteurs tels que les programmes de recyclage et diverses formes d'assistances gouvernementales destinées à aider les groupes défavorisés dans la recherche d'un emploi. Le gouvernement a en effet introduit un certain nombre de «New Deals» pour aider les jeunes et les chômeurs de longue durée à trouver un emploi au cours des quelques dernières années. Il a également apporté des changements au système de la sécurité sociale afin de décourager le recours au chômage. Ces changements interviennent probablement dans l'explication des bons résultats enregistrés pour l'emploi des travailleurs à faible rémunération au cours des dernières années.

Les données rassemblées par la LPC correspondent également à l'opinion selon laquelle le salaire minimum a contribué à renforcer les revenus et la consommation parmi les travailleurs démunis. On pourrait en déduire que l'introduction du salaire minimum a généré un effet multiplicateur sur le plan économique. Cela n'est toutefois possible que si l'introduction du salaire minimum a été suivie d'une augmentation du revenu réel (c.-à-d. hors inflation). Le gouvernement a pris des mesures lors de l'établissement du budget de mars 1998 afin d'éviter tout risque d'engrenage menant à la pauvreté. Il a modifié taxes et avantages appliqués aux travailleurs économiquement faibles, de sorte que les bénéficiaires du salaire minimum ne soient pas annihilés par une augmentation des taxes. La LPC conclut dès lors que «pour beaucoup d'employés bénéficiant d'un complément de revenu lié à leur activité, le salaire minimum ne fera pas qu'augmenter substantiellement leur rémunération, il accroîtra également leur revenu total». Cela accrédi-terait l'idée selon laquelle le salaire minimum a pu renforcer la consommation, la demande globale et le taux d'emploi.

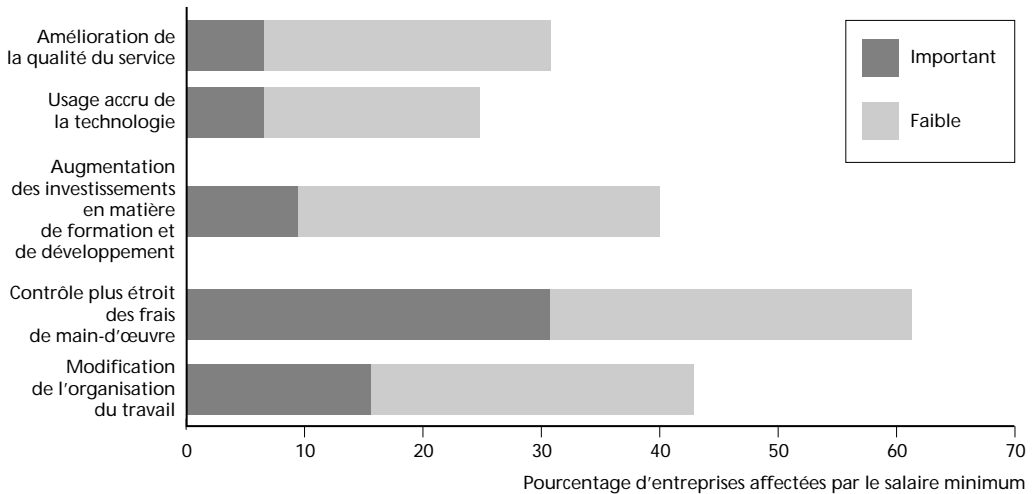
L'une des raisons pour lesquelles le salaire minimum ne semble guère exercer d'effet négatif sur l'emploi est que les entreprises confrontées à une augmentation de leur masse salariale ont pris des mesures directes afin d'améliorer leur productivité. Une enquête menée par la LPC auprès des employeurs a démontré qu'environ 40 pour cent des entreprises déclaraient avoir quelque peu intensifié leurs investissements et formations en réaction au salaire minimum (voir fig. 6).

Les entreprises ont apporté de nombreux changements pour améliorer la productivité et compenser l'augmentation de leurs frais de main-d'œuvre après l'introduction du salaire minimum. Ces changements (voir fig. 6) incluent l'amélioration de la qualité du service, l'usage accru de la technologie, l'augmentation des investissements en matière de formation et la modification de l'organisation du travail. De nombreux employeurs ont également réduit les frais de main-d'œuvre en rognant sur l'absentéisme, les pauses rémunérées, les repas du personnel et les taux des heures supplémentaires. Ces données suggèrent que, au lieu de licencier des travailleurs, les entreprises ont essayé d'augmenter leur productivité.

Une enquête menée pour le compte de la LPC parmi les petites et moyennes entreprises montre l'impact du salaire minimum sur la motivation du personnel, le renouvellement de l'effectif et l'occupation des postes vacants. D'après cette enquête (voir fig. 7), plus de 20 pour cent des entreprises voient leur personnel plus motivé, 10 pour cent signalent une baisse de la rotation de l'effectif et 8 pour cent affirment qu'elles trouvent plus vite des candidats pour les postes vacants.

Tous ces facteurs auraient soit diminué les coûts de la main-d'œuvre, soit augmenté la productivité. A titre d'exemple, la réduction du renouvellement de l'effectif implique que les entreprises ne doivent plus consacrer autant de temps et d'argent en formations pour leurs travailleurs. Il semblerait, d'après cette enquête, que le salaire minimum ait aidé les entreprises à conserver leurs travailleurs expérimentés

Figure 6. Actions entreprises pour améliorer la productivité en réaction au salaire minimum national



Source: enquête de la Commission des bas salaires, septembre-novembre 2000.

Figure 7. Avantages du salaire minimum national pour les entreprises



Source: enquête de la Commission des bas salaires, septembre-novembre 2000.

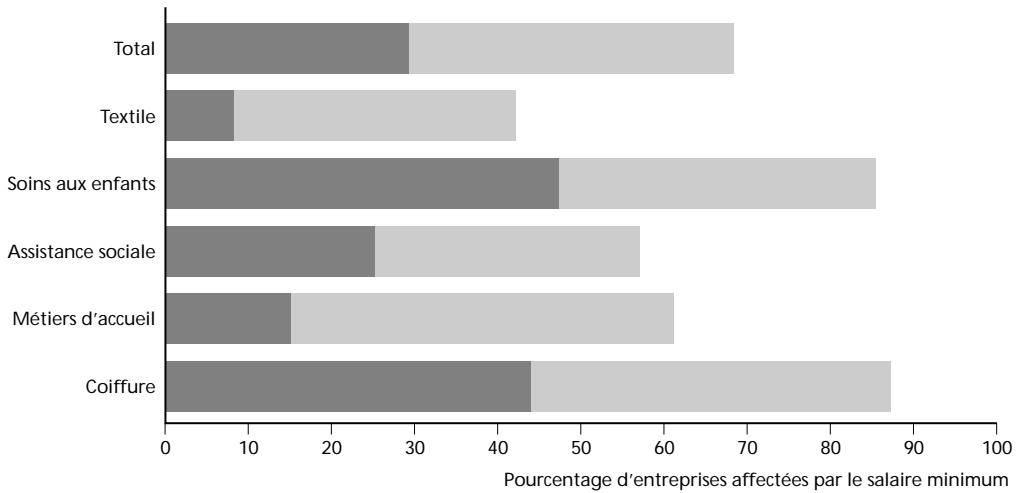
et plus productifs. Les données collectées tendent à étayer la théorie des salaires efficients ainsi que l'idée selon laquelle le respect des normes minimales du travail constitue un choix de bon sens économique.

Certaines données suggèrent également que, au lieu de licencier des travailleurs, les entreprises ont augmenté leurs prix afin de préserver leurs marges bénéficiaires. C'est particulièrement le cas dans les secteurs à faible rémunération (voir fig. 8).

Le secteur de la coiffure qui, comme nous l'avons observé précédemment, a connu une forte augmentation de la masse

salariale, a vu 85 pour cent de ses entreprises augmenter leurs prix en réaction directe au salaire minimum (voir fig. 8). Il semble relativement clair que dans plusieurs secteurs à faible rémunération, la mise en place du salaire minimum a entraîné une augmentation des prix. Ce constat donne à penser que les conditions économiques étaient suffisamment favorables pour permettre aux entreprises d'augmenter leurs prix afin de préserver leurs marges bénéficiaires plutôt que de licencier des travailleurs. Il importe néanmoins de signaler que, malgré l'augmentation des prix dans certains secteurs,

Figure 8. Entreprises augmentant leurs prix en réaction au salaire minimum national



Source: enquête de la Commission des bas salaires, septembre-novembre 2000.

l'inflation globale au Royaume-Uni est demeurée à un faible niveau.

Conclusion

Dans toute économie, les niveaux d'emploi sont déterminés par plusieurs facteurs. Comme ils représentent une composante importante des frais de main-d'œuvre, les salaires constituent indéniablement un facteur prépondérant. Mais il n'est certainement pas le seul à intervenir. A titre d'exemple, le niveau de la demande globale, la productivité et les qualifications du personnel, ainsi que les fluctuations des coûts et d'autres facteurs de production exercent également un impact sur les taux d'emploi. Il est dès lors difficile d'isoler l'impact du salaire minimum sur les opportunités d'emploi pour les travailleurs à faible rémunération.

Néanmoins, sur la base des données disponibles, il semblerait pertinent de conclure que le salaire minimum n'a pas eu d'effets négatifs majeurs sur l'emploi des personnes à faible rémunération au Royaume-Uni. Les pronostics formulés dans le milieu des années quatre-vingt-

dix, selon lesquels un salaire minimum déboucherait sur des pertes massives d'emplois, se sont révélés incorrects. Comme l'a précisé la publication britannique *Pay and Benefits Bulletin*: «Un consensus surprenant s'est manifesté. Le gouvernement, les entreprises, les syndicats et les universitaires estiment tous que le plancher salarial fixé n'a guère eu d'impact négatif... Près de huit entreprises sur dix... sont en faveur d'un plancher salarial légal. A peine 4 pour cent des entreprises s'y opposent»⁶.

Même l'OCDE, initialement sceptique quant aux effets du salaire minimum sur l'emploi, a récemment concédé que «tant que le salaire minimum couvre plus de 1,5 million de travailleurs, il est trop tôt pour évaluer son impact sur l'emploi, bien qu'aucun effet néfaste n'ait encore été constaté»⁷. Mais pourquoi n'a-t-on pas observé de hausse du chômage et de régression des opportunités d'emploi pour les personnes à faible rémunération, comme le prédit clairement la théorie néoclassique? Une raison de première importance réside dans l'accent placé sur le dialogue social ainsi que dans les mesures prises pour promouvoir un consensus tripartite. Comme expliqué précédemment, le niveau initial

du salaire minimum était relativement modeste et la plupart des employeurs l'ont considéré comme équitable. Dans son enquête économique sur le Royaume-Uni menée en 2000, l'OCDE estimait que «le salaire minimum a été introduit à un niveau faible par prudence et son ajustement planifié est limité»⁸.

La LPC mérite des félicitations pour ce résultat. Elle a beaucoup négocié avec syndicats et employeurs, et le niveau du salaire minimum a été, dans une large mesure, le fruit d'un compromis entre ces deux parties. Bien que de nombreux syndicats se soient plaints que le niveau était trop bas, il était probablement considéré comme équitable par la plupart des employeurs. Comme l'a récemment écrit un journaliste, «trente mois après son introduction, il (le salaire minimum) est globalement considéré comme un succès par les employeurs et les travailleurs»⁹. Ce résultat est décisif, car il montre que les employeurs n'estiment pas que leurs entreprises soient pénalisées au point de devoir licencier du personnel.

La LPC a tenu compte des implications économiques à grande échelle du salaire minimum et la décision d'établir un plancher plus faible pour les jeunes travailleurs est probablement importante. La commission croyait que le Royaume-Uni avait besoin d'une «ligne de flottaison pour la main-d'œuvre comme pour les navires... une ligne permettant de limiter les dangers auxquels sont exposés les travailleurs»¹⁰. Le niveau à fixer devait être une «ligne de flottaison». Il fallait que ce soit un niveau bas pour maintenir la tête des travailleurs à faible rémunération juste au-dessus de l'eau.

Les données du présent document offrent un soutien considérable aux théories des salaires efficaces. Les informations relatives aux améliorations du recrutement,

du maintien et de la motivation des travailleurs après l'introduction du salaire minimum suggèrent que l'octroi d'un salaire correspondant approximativement au taux d'équilibre peut s'avérer très pertinent sur le plan économique car il stimule la productivité.

Maintenant que le salaire minimum est appliqué depuis plusieurs années et que des preuves concluantes ont démontré que les salaires minima peuvent avoir des effets positifs sur l'emploi et la productivité, il est temps de poursuivre sur cette lancée. Il faut élever le salaire minimum à un niveau qui apportera une contribution plus significative à la réduction de la pauvreté et à la création d'emplois décents. La «ligne de flottaison» doit être ajustée de sorte que davantage de familles gardent la tête hors de l'eau. Pour autant que la LPC continue à promouvoir le dialogue social, et que l'on veuille à expliciter l'expérience positive accumulée à ce jour, il devrait être possible d'accroître la valeur réelle du salaire minimum d'ici quelques années sans implications néfastes pour le marché de l'emploi.

Notes

¹ *The Independent*, 13 septembre 1995.

² Troisième rapport de la Commission des bas salaires, mars 2001, résumé, paragr. 8.

³ Bain, G., «The national minimum wage: further reflections», p. 16.

⁴ Bain, *op. cit.* p. 18.

⁵ LPC, troisième rapport, vol. 1, p. 43.

⁶ *Pay and Benefits Bulletin*, Industrial Relations Services, mars 2001.

⁷ OCDE: Economic Survey, United Kingdom, 2000. Résumé, p. 17.

⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁹ *The Guardian*, «Yes, it's a wage that works», 21 octobre 2001.

¹⁰ Bain, *op. cit.* p. 23.

Ouganda: salaires minima ou salaires minimisés?

En Ouganda, le salaire minimum a été fixé pour la dernière fois en 1984 et a depuis lors perdu l'essentiel de son pouvoir d'achat. Les travailleurs ont droit officiellement à moins d'un dollar par mois. Des négociations entamées en 1995 à propos d'une indexation n'ont encore abouti à aucun résultat à ce jour. Et rien n'indique que les travailleurs ougandais seront mieux lotis à l'avenir. A moins que la décence finisse par l'emporter...

Martin Wandera

Parlementaire

Secrétaire général

du Syndicat ougandais de l'hôtellerie,
de l'alimentation et des branches connexes

Mohammed Mwamadzingo

Spécialiste régional de l'éducation des travailleurs

Bureau de l'OIT à Harare

L'Ouganda est à l'avant-garde des pays qui ont entrepris de mettre en œuvre les réformes économiques préconisées par les institutions de Bretton Woods. Depuis la fin des années quatre-vingt, le gouvernement a, avec l'assistance de donateurs, réhabilité et stabilisé l'économie au moyen d'une réforme monétaire, d'une augmentation des prix à la production des céréales destinées à l'exportation ainsi que des prix des produits pétroliers, et d'une hausse des salaires dans la fonction publique. Le taux d'inflation, auparavant à deux chiffres, est descendu à 5,3 pour cent, et le déficit fiscal a baissé de 11,2 à 6,5 pour cent du revenu national. Ces dernières années, le pays a également consacré tous ses efforts à une réforme économique approfondie, notamment dans les domaines de la libéralisation du commerce, de la gestion des impôts et de la réforme des entreprises publiques. En 2001, l'Ouganda a élaboré une stratégie

de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un processus participatif.

De substantielles améliorations ont aussi été enregistrées sur le plan des indicateurs sociaux, la plus remarquable d'entre elles se rapportant à la fréquentation des écoles primaires, avec 6,5 millions d'enfants inscrits en mars 1999 contre 2,3 millions en décembre 1996. Le taux net de scolarisation est passé de 56 pour cent en 1995/96 à 94 pour cent en 1998/99. Le taux de population vivant dans la pauvreté est descendu à 44 pour cent en 1996/97, alors qu'il était de 56 pour cent en 1992/93.

Pourtant, l'Ouganda demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. Le coût de la vie y a considérablement augmenté, tout comme le nombre de travailleurs non qualifiés. Il en résulte que les conditions de travail et de vie s'y sont dégradées.

La saga du salaire minimum

En 1963, l'Ouganda adhère à l'Organisation internationale du Travail (OIT) et par là même aux 17 conventions internationales sur le travail ratifiées par l'administration coloniale. L'une d'entre elles, la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, stipule dans son article 1 que:

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à instituer ou à conserver des méthodes permettant de fixer des taux minima de salaire pour les travailleurs employés dans des industries ou parties d'industries (et en particulier dans les industries à domicile) où il n'existe pas de régime efficace pour la fixation des salaires par voie de contrat collectif ou autrement et où les salaires sont exceptionnellement bas.

Les dispositions de cette convention ont été transposées dans le droit national par la loi de 1964 relative à l'institution d'un conseil consultatif pour les salaires minima et de conseils pour les salaires. En effet, l'Ouganda dispose depuis lors d'un salaire minimum statutaire, qui a été indexé pour la dernière fois en 1984.

En 1995, un conseil consultatif pour les salaires minima était mis en place en concertation avec la Fédération des employeurs ougandais (FUE) et l'Organisation nationale des syndicats (NOTU). Il était composé de représentants du gouvernement ainsi que des organisations syndicale et patronale. Son mandat portait sur les missions suivantes:

- s'informer dans tout le pays sur les salaires perçus par les travailleurs non qualifiés et suggérer des recommandations en tenant compte des conditions sociales et économiques de l'Ouganda;
- recommander d'éventuels écarts applicables selon les différents secteurs;
- envisager, dans le cadre des pouvoirs conférés au conseil consultatif sur les salaires minima et aux conseils pour les sa-

lares, la nécessité d'instaurer un salaire minimum particulier et d'autres avantages visant à attirer la main-d'œuvre vers les grands domaines agricoles;

- envisager la nécessité de payer un tarif minimum particulier pour les travailleurs autres que les apprentis et formuler des recommandations;
- émettre des recommandations concernant les travailleurs à temps partiel, afin que ceux qui travaillent quotidiennement pendant quatre heures consécutives ou moins soient payés à un tarif horaire.

Le conseil a consulté de façon exhaustive et approfondie un nombre représentatif d'hommes de loi, de travailleurs et de représentants des pouvoirs publics locaux. Les recommandations du conseil ont fait l'objet d'un large débat, dans le respect systématique de toutes les procédures requises par la législation. Le ministre de l'Emploi de l'époque a étudié son rapport, puis l'a présenté au gouvernement, qui l'a autorisé à le publier au journal officiel conformément au chapitre 64 de la loi en question. Ce document sera finalement publié en avril 1997.

Le conseil s'est réuni une nouvelle fois en mai 1997 pour examiner les commentaires publics formulés à l'égard de son rapport, qui allait être une nouvelle fois présenté au gouvernement. Ce dernier a transmis ses recommandations au président Yoweri Museveni en 1998. La loi de 1964 accorde au président la prérogative d'annoncer lui-même le montant du salaire minimum statutaire. Il peut soit accepter sans modification les propositions du conseil, soit entamer des consultations autant qu'il le juge utile et amender les propositions en conséquence avant leur mise en œuvre. A l'heure actuelle, le président serait toujours en train de poursuivre ses consultations avec les parties intéressées. Jusqu'à ce jour, rien n'indique que le processus soit en voie d'achèvement, au grand désespoir des travailleurs ougandais.

Les arguments des travailleurs

En réalité, bien que le conseil consultatif pour les salaires minima ait pris tous les facteurs en considération et entrepris de larges consultations avec toutes les parties prenantes, le gouvernement a jusqu'à présent hésité à mettre en application ses propositions. Par l'intermédiaire de leurs représentants au parlement, les travailleurs ont bien tenté, malheureusement en vain, d'obtenir la restauration d'un mécanisme de fixation des salaires.

Les principaux arguments des travailleurs en faveur d'un salaire minimum portent sur l'octroi au travailleur d'un salaire adapté en échange de ses services, pour lui permettre de vivre décemment en ayant la possibilité d'acquiescer de quoi satisfaire ses besoins essentiels. Le salaire minimum est la rétribution jugée suffisante à la couverture des besoins matériels, moraux et culturels normaux des travailleurs, pour que ceux-ci puissent assumer leurs obligations de chef de famille. Les travailleurs font valoir qu'un salaire minimum peut:

- s'inscrire dans le cadre de la prévention contre l'exploitation des travailleurs;
- représenter l'assurance d'obtenir une rémunération équitable ou décente;
- potentiellement contribuer à une meilleure redistribution des revenus (sans pour autant rendre les travailleurs à faibles revenus dépendants à l'excès des subventions publiques);
- contribuer à augmenter l'efficacité économique;
- être un moyen de fixer les salaires quand des négociations collectives sont inexistantes ou insuffisantes;
- éviter que la concurrence entre travailleurs entraîne un nivellement par le bas des salaires.

Selon les travailleurs et leurs syndicats, quand l'économie est dirigée par les forces du marché, il faut des normes, une législation destinée à protéger certaines catégories de personnes, ainsi que des règles de

base auxquelles devront se conformer les forces du marché. Le salaire minimum de 60 nouveaux shillings ougandais (UGX), qui a été fixé en 1984, est peu fait pour assurer un développement durable¹.

Le gouvernement n'étant pas parvenu à proposer un salaire minimum, les effets des nombreux réexamens antérieurs ont été annihilés pour les travailleurs de ce pays. Nul doute que cet échec sera extrêmement préjudiciable aux travailleurs et aura de profondes implications pour l'économie ougandaise.

Cette non-fixation d'un salaire minimum a été perçue par le monde des affaires comme un appel à l'exploitation éhontée. Des investisseurs asiatiques se sont en particulier tristement distingués en proposant des salaires de misère à des travailleurs ougandais soumis à des traitements inhumains. En 1998, des articles de presse ont accusé un homme d'affaires asiatique d'avoir saisi son employée par le cou et de l'avoir obligée à nettoyer un tapis avec sa langue. Il ne lui donnait que 35 000 anciens shillings (moins de 20 US\$) par mois. Des employeurs ougandais peu habitués à faire du sentiment se demandent pourquoi ils paieraient et traiteraient correctement leurs travailleurs quand le gouvernement ne semble pas estimer leur contribution à sa juste valeur.

Pour les travailleurs, un salaire minimum n'a pas pour but de constituer une charge pour les investisseurs, contrairement à ce que d'aucuns prétendent. Mais en effet, il est destiné à servir de garde-fou à une exploitation des travailleurs.

Une petite enquête sur les ménages réalisée en 1998 a révélé qu'un travailleur à faible revenu dépensait 36 000 anciens shillings par mois pour son logement et l'acquisition de biens de base². Rétribué à un salaire net mensuel de 35 000 anciens shillings, cela signifie que chaque travailleur dépense 1000 anciens shillings de plus que ce qu'il ne gagne réellement chaque mois. En conséquence, la plupart des travailleurs sont perpétuellement endettés ou obligés de recourir à des méthodes officieuses ou plus douteuses pour pouvoir «boucler leurs fins de mois».

L'attitude des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics estiment que le salaire minimum peut avoir de graves répercussions sur l'emploi, les investissements et l'ensemble de l'économie en général. Leur argument est que des «consultations exhaustives» sont supposées être une bonne chose pour les travailleurs et pour tout le pays. En outre, le gouvernement s'est déclaré très sensible à la détresse des travailleurs et a affirmé qu'il ferait son possible, dans la limite des moyens disponibles, pour assurer la protection et la promotion de bonnes conditions de travail en Ouganda.

Alors que le président serait, dit-on, encore en train de consulter les parties intéressées concernant une indexation du salaire minimum, les entretiens en cours entre les syndicats et des fonctionnaires du ministère des Finances donnent à penser que ce dernier incite les autorités ougandaises à ne pas avancer dans cette direction.

L'impasse

Fixé pour la dernière fois en 1984, le salaire minimum n'a jamais été revu en Ouganda. En 1984, il avait été porté à 6000 anciens shillings et, en raison de la dévaluation subséquente et de la conversion du shilling, le salaire minimum se montait à 60 nouveaux shillings par mois en avril 1999.

Le 14 avril 1999, le parlement a exprimé ses préoccupations face à ces attermoissements. Il a rappelé que le conseil avait transmis ses propositions au président près d'un an auparavant, ce qui n'avait encore abouti à rien³. Le salaire minimum des travailleurs représentait l'équivalent de 0,03 US\$ par mois. Le parlement s'est alors résolu à exiger du président qu'il accélère ses consultations afin de pouvoir mettre en œuvre les recommandations relatives au salaire minimum en faveur des travailleurs non qualifiés, telles qu'elles avaient été formulées par le conseil consultatif pour les salaires minima.

Le conseil s'était prononcé à l'origine pour un salaire minimum de 75 000 anciens shillings (40 US\$). Compte tenu des circonstances, les travailleurs ont reconnu, quoique avec réticence, qu'il s'agissait là d'un bon compromis. La Fédération des employeurs ougandais a marqué son opposition. Selon elle, le salaire minimum proposé pourrait entre autres faire perdre des investissements. Leurs arguments étaient étroitement reliés aux barèmes salariaux pratiqués dans les pays voisins.

Par la suite, le conseil a réexaminé la question et, dans ses recommandations adressées au président, a abaissé le montant à 65 000 anciens shillings, avec l'appui du ministère de l'Emploi. Les employeurs ont jugé ce montant encore trop élevé.

En conséquence, le président a lancé de nouvelles consultations. Plusieurs réunions sont prévues et les débats risquent de traîner en longueur. En attendant, les travailleurs ougandais devront continuer à se serrer la ceinture.

Notes

¹ En mai 1987, le gouvernement ougandais a introduit un nouveau shilling équivalant à 100 anciens shillings, tout en procédant à une dévaluation de 76 pour cent. Les Ougandais se sont plaints de l'inflation qui éroda rapidement le pouvoir d'achat de la nouvelle monnaie. En effet, le taux révisé de 60 UGX pour un dollar s'est rapidement avéré en décalage par rapport au marché parallèle où le dollar s'échangeait à 350 UGX. En juillet 1988, le gouvernement a procédé à une nouvelle dévaluation de 60 pour cent, fixant la valeur du nouveau shilling à 150 pour un dollar; mais au même moment le taux parallèle atteignait déjà 450 shillings pour un dollar. Les dévaluations suivantes ont amené le taux de change actuel à 1875 shillings pour un dollar.

² Alimentation: 18 000 shillings (4 régimes de *matoke* (bananes) par mois à 4500 anciens shillings); loyer: 10 000 anciens shillings (une pièce); biens utilitaires non alimentaires: 5000 anciens shillings; eau: 3000 anciens shillings.

³ Ce paragraphe est basé sur un examen des actes officiels du parlement et sur des interviews de fonctionnaires du Service de l'emploi au ministère pour l'Égalité, l'Emploi et le Développement social. Nous remercions M. Francis Kintu, responsable des services de recherche du parlement ougandais, d'avoir parcouru les archives parlementaires.

Un outil sous-estimé?

L'expérience européenne montre que le salaire minimum est particulièrement utile aux travailleurs dans les pays où les syndicats n'ont pas une grande emprise sur les négociations salariales au niveau national. Toute la difficulté réside dans sa fixation: pas trop haut pour ne pas être une embûche à l'emploi, pas trop bas pour ne pas conforter un éventuel «piège du chômage»...

Samuel Grumiau
Journaliste

L'entrée en vigueur de l'euro, la monnaie unique commune à douze des quinze pays membres de l'Union européenne (UE), facilite la comparaison des salaires dans cette région. Avec un salaire minimum légal national existant dans neuf Etats membres (Belgique, Grèce, Espagne, France, Royaume-Uni, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal) et absent ailleurs, le territoire de l'Union européenne offre un bon observatoire à qui veut mieux cerner les arguments du débat lié à cette question. D'un point de vue syndical, un élément saute aux yeux: «Si l'on excepte les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, c'est dans les pays où la négociation collective est la plus difficile, ou dans ceux où elle ne couvre pas l'ensemble des salarié(e)s, qu'il existe un salaire minimum, tels la France, le Royaume-Uni (qui n'adhère pas à l'euro), la Grèce, le Portugal ou encore l'Espagne», souligne Emmanuel Mermet, chercheur en économie auprès de l'Institut syndical européen. «Dans les pays où le taux de couverture des négociations collectives, et plus particulièrement des négociations salariales, est plus important, souligne le chercheur, tout se passe comme si un salaire minimum n'était pas nécessaire car la revalorisation s'effectue chaque année à tous les échelons. On pourrait donc se passer de salaire minimum lorsque les syndicats disposent d'un important pouvoir de

négociation collective.» On note cependant que dans certains pays où il n'existe pas actuellement de salaire minimum, comme l'Allemagne, certains le revendiquent car de plus en plus d'employeurs ont tendance à sortir des cadres salariaux fixés dans les conventions collectives.

Selon Eurostat, le niveau des salaires minima au sein de l'Union européenne oscillait, en février 2002, entre 406 euros bruts par mois au Portugal et 1290 au Luxembourg (voir tableau 1). Il est de 1011 euros aux Etats-Unis, où certains Etats prévoient aussi un salaire minimum supérieur. Le pourcentage de travailleurs employés à temps plein percevant le salaire minimum varie considérablement selon les pays: d'une fourchette allant de 1,4 à 2,2 pour cent des salariés en Espagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Irlande, il passe à 6,2 pour cent au Portugal, 13,6 en France et 15,5 au Luxembourg. A noter qu'en France il est supérieur à bien des minima négociés collectivement par secteur professionnel. D'une façon générale, les femmes entrent deux fois plus souvent que les hommes dans cette catégorie de travailleurs sous-payés ou payés au niveau du salaire minimum. Cela implique qu'une bonne application du salaire minimum peut réduire les écarts de salaire, notamment entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les travailleurs jeunes et les plus âgés.

Tableau 1. Salaires minima mensuels bruts au 1^{er} janvier 2001 et au 1^{er} février 2002 selon les estimations d'Eurostat

Pays	Salaire minimum mensuel en euros au 1 ^{er} janv. 2001	Salaire minimum mensuel en euros au 1 ^{er} fév. 2002
Belgique	1118	1163
Espagne	506	516
Etats-Unis	951	1011
France	1083	1126
Grèce	466	473
Irlande	945	1009
Luxembourg	1259	1290
Pays-Bas	1154	1207
Portugal	390	406
Royaume-Uni	985	1124

Source: «Statistiques en bref», publié par Eurostat, mai 2002.

Un monde syndical européen partagé

Que pensent les syndicats européens du salaire minimum? La Confédération européenne des syndicats (CES) n'a pas de position tranchée sur le sujet. En effet, le point de vue des syndicats de pays qui ont un salaire minimum diffère de celui des syndicats de pays qui n'en ont pas, et les divergences sont encore plus grandes à propos de la façon dont pourrait être déterminé un éventuel salaire minimum au niveau européen. «L'heure est au débat entre chercheurs pour déterminer s'il faut, ou non, se fixer pour objectif un salaire minimum au niveau européen», explique Emmanuel Mermet. «La question est d'autant plus délicate que le fait salarial est exclu du champ d'action communautaire de l'Union européenne, un argument dont se servent d'ailleurs les employeurs pour refuser toute négociation. De plus, complète M. Mermet, la fixation des salaires n'est pas encore effectuée à un niveau national dans tous les pays européens. Si un jour il devait exister un salaire minimum européen, il ne serait de toute façon pas fixé en termes de montant en euros mais s'exprimerait sans doute en pourcentage d'une valeur rela-

tive à chaque pays, par exemple un pourcentage du salaire moyen ou du produit intérieur brut. Le fixer à 1000 euros ne poserait pas de problème à des pays comme la France ou la Belgique, où il atteint environ ce montant à l'heure actuelle, mais cela représenterait un effort énorme pour la Grèce ou le Portugal.»

Outre les questions concernant l'opportunité d'un salaire minimum et la façon dont il pourrait être initialement fixé, les pays européens ne sont guère plus unis sur la manière dont il devrait évoluer: dans sept pays (Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), le salaire minimum national est défini sur base d'un taux horaire ou mensuel arrêté par la loi, le plus souvent après consultation des partenaires sociaux (organisations syndicales et fédérations d'employeurs). Ailleurs, il est fixé par conventions et, en Grèce, une distinction est encore établie entre ouvriers et employés. En Belgique et au Luxembourg, la revalorisation est fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et est automatique, mais la législation belge oblige les partenaires sociaux à regarder ce qui se passe chez les trois principaux partenaires commerciaux avant de négocier une hausse des salaires (voir l'article de Jonathan Equeter en page 57). Dans d'autres pays européens par contre, on tient compte de l'évolution des prix et des salaires pour procéder à la révision annuelle du taux minimum, mais sans y être contraint par la loi. Bref, il y a matière à discussion...

Impact sur l'emploi

L'un des principaux arguments avancés par les opposants au salaire minimum est qu'il aurait un impact négatif sur l'emploi s'il dépasse un certain niveau, généralement non spécifié. D'aucuns parmi les employeurs proposent dès lors d'atténuer cette présumée perte d'emploi en abaissant les charges sociales patronales, ce qui permettrait de réduire le coût de la main-d'œuvre tout en préservant le salaire minimum. Il reste qu'aucune étude n'a pu prouver un

quelconque effet négatif du salaire minimum sur l'emploi dans les pays où il est appliqué, sauf, parfois et de façon limitée, pour les jeunes de moins de 20 ans¹. L'expérience pratique démontre même le contraire dans certaines économies en bonne santé, par exemple au Royaume-Uni, où le salaire minimum a été réintroduit par le gouvernement travailliste de M. Anthony Blair en 1999. «L'introduction d'un salaire minimum a eu un impact majeur pour plus d'un million de travailleurs et a contribué à faire du Royaume-Uni un pays plus juste, affirme John Monks, secrétaire général du TUC, le Congrès des syndicats britanniques (*Trades Union Congress*). Contrairement à ce qu'affirment ceux qui s'opposent à cette politique, aucune analyse ne

suggère que le salaire minimum ait eu un impact négatif sur l'emploi, mais il a produit des gains majeurs pour les travailleurs les moins payés.»

Pour étayer cette affirmation, le TUC souligne qu'il existe aujourd'hui près d'un million d'emplois supplémentaires au Royaume-Uni par rapport à l'année 1999, lorsque le salaire minimum a été réintroduit. Les employeurs britanniques ne demandent d'ailleurs pas son retrait. Ils affirment au contraire s'accommoder de son existence alors qu'ils l'avaient fort critiqué au départ. Autre exemple: les Etats-Unis, où l'emploi des travailleurs à temps partiel a augmenté après que le salaire minimum ait été relevé². Mieux, les Pays-Bas, qui affichent le deuxième salaire minimum le plus élevé en Union européenne, peuvent se prévaloir de taux de chômage bien plus bas que dans la plupart des autres Etats membres de l'UE. Dans ce pays, un équilibre a été trouvé grâce à l'établissement d'un lien entre le salaire minimum et la progression moyenne des salaires, mais sous réserve que le taux de chômage ne dépasse pas un certain plafond.

Quel est l'impact du salaire minimum sur l'ensemble des salaires?

On est confronté à un problème de mesure lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de l'introduction d'un salaire minimum sur le volume de l'ensemble de la masse salariale. Que se passe-t-il pour les autres revenus lorsque le salaire le plus bas d'une entreprise est augmenté pour correspondre au salaire minimum? Les inégalités sont-elles diminuées via un resserrement de l'écart entre le bas et le milieu de l'échelle des salaires, ou bien les employeurs augmentent-ils tous les autres salaires pour maintenir les écarts de rémunération en fonction de la compétence, de l'expérience ou de l'ancienneté? Pour répondre à cette question, il faudrait pouvoir observer tous les niveaux de salaire avec et sans introduction de salaire minimum, ce qui est normalement impossible dans la pratique. Dans une étude publiée en 1998, l'OCDE donne toutefois un avis sur la question: «Il semble qu'il y ait un effet d'entraînement qui pousse à la hausse le salaire de ceux qui, auparavant, gagnaient exactement le nouveau minimum ou juste un peu plus. En partie du fait de ces effets, les pays où le taux de salaire minimum est relativement élevé par rapport au salaire médian enregistrent une moindre dispersion des salaires et une plus faible proportion de basses rémunérations»¹.

¹ «Tirer le meilleur parti possible du minimum: salaire minimum légal, emploi et pauvreté», *Perspectives de l'emploi* (Paris, OCDE), juin 1998.

Informier le grand public

L'existence d'un salaire minimum n'est toutefois pas en soi une garantie contre l'exploitation des travailleurs et certains patrons peu scrupuleux n'hésiteront pas à jouer sur l'éventuel manque d'information de leurs employés pour ignorer le seuil salarial légal. Une inspection du travail efficace et des campagnes d'information bien médiatisées sont nécessaires, tout comme une présence syndicale. Au Royaume-Uni, un sondage réalisé cette année par le TUC auprès de 508 jeunes âgés de 16 à 21 ans montre ainsi que la majorité d'entre eux ne sont pas au courant de leur droit à un salaire minimum et que, lorsqu'ils le découvrent, ils sont surpris par son bas niveau. Il n'existe pas de statistique fiable sur le nombre de travailleurs britanniques payés au-dessous du salaire minimum, mais le TUC estime qu'il pourrait s'élever à 170 000. Le sondage montre par ailleurs que 70 pour

cent des jeunes interrogés s'opposent à l'existence d'un salaire minimum plus bas pour les travailleurs âgés de 18 à 21 ans qui ne sont pas en période d'apprentissage³, une discrimination contre laquelle le TUC s'insurge vigoureusement. Elle est pourtant en vigueur dans tous les pays de l'Union européenne qui ont un salaire minimum, sauf au Portugal et en Espagne, deux des pays où le niveau de salaire minimum est le plus bas.

Certains défenseurs du salaire minimum soulignent que son introduction dans un pays avantage principalement les familles pauvres. Ainsi, lors de la réintroduction de ce salaire au Royaume-Uni en 1999, on estimait qu'il pouvait bénéficier à un travailleur à domicile sur trois, à un travailleur à temps partiel sur cinq et à un parent isolé sur cinq. Les plus bas revenus pouvaient espérer voir leur salaire augmenter de 30 pour cent. Une étude publiée dans la *Revue économique de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques* (OCDE) tend cependant à relativiser l'effet d'un salaire minimum sur la pauvreté: «Parmi les familles de travailleurs pauvres, on ne constate qu'une faible corrélation entre niveau de rémunération et niveau de revenu, au moins pour le décile inférieur ou dans son voisinage, c'est-à-dire là où l'on touche probablement le salaire minimum. L'OCDE (1998) montre que, dans la plupart des pays, environ 10 pour cent seulement des travailleurs faiblement rémunérés vivent dans des ménages pauvres, si l'on excepte l'Italie et les États-Unis où cette proportion est nettement plus élevée, aux alentours de 20 pour cent. Cela tient simplement au fait que la taille de la famille, le nombre d'apporteurs de revenu et la durée du travail influent tous sensiblement sur le revenu des ménages et doivent donc être pris en compte lorsque l'on mesure la pauvreté»⁴. Malgré ses avantages, le salaire minimum, à lui seul, ne représente donc pas, selon l'OCDE, la panacée face à la pauvreté. Le fait que, dans de nombreuses familles pauvres, personne n'ait d'emploi rémunéré, contribue aussi à limiter l'efficacité d'un salaire minimum dans la lutte contre la pauvreté en général.

Bon instrument dans la lutte contre le piège du chômage

Dans les pays où il est supérieur de façon significative aux allocations de chômage, le salaire minimum joue un rôle dans l'incitation au travail, même si d'autres critères sont à prendre en compte: coûts et avantages non salariaux, goûts personnels, frais de déplacement et de garde des enfants, etc. Reste à déterminer le seuil à partir duquel une personne considérera un travail comme attractif par rapport aux allocations sociales, un choix difficile tant on entre là dans le domaine de la subjectivité. En Belgique, par exemple, la Fédération des CPAS (les Centres publics d'aide sociale, chargés de venir en aide aux plus démunis) estimait en 2001 que, en acceptant un emploi à bas salaire, les personnes vivant seules et effectuant des «petits boulots» occasionnels ne gagneraient qu'environ 60 euros en plus par mois par rapport au revenu minimum d'intégration payé par leur CPAS et aux réductions de certaines charges dont elles bénéficient du fait de leur situation. Les personnes avec charge d'enfant(s) nécessitant des frais de crèche perdraient quant à elles plus de 200 euros par mois par rapport à leur position précédente. Tout cela dans un pays qui compte pourtant l'un des niveaux de salaire minimum les plus élevés d'Europe! Tenter de contourner ce piège du chômage via la baisse des allocations n'est pas souhaitable car elle aboutit logiquement, selon plusieurs études, à une augmentation de la pauvreté⁵.

Un argument intéressant en faveur du salaire minimum, mais difficilement quantifiable, est celui de son impact sur la motivation des personnes déjà au travail. Un travailleur payé à un salaire correct aura plus envie d'exercer au mieux sa tâche et ne cherchera pas avant tout à trouver un nouvel emploi, épargnant du même coup des frais d'engagements et de formation à l'employeur qui devrait le remplacer. «Les syndicats essaient de montrer que promouvoir un salaire décent, c'est favoriser une certaine productivité accrue, un attachement au travail, et donc une meilleure compétitivité de l'entreprise, souligne Emmanuel

Mermet. L'Union européenne, qui relaie d'ailleurs ce message de promotion de la qualité du travail, explique que l'Europe sociale n'est pas un obstacle mais plutôt une aide pour la compétitivité. Beaucoup pensent encore le contraire, il faut donc encore changer bien des mentalités.»

Critiqué par les uns et glorifié par les autres, l'établissement d'un salaire minimum n'aurait donc pas toutes les vertus que lui attribuent ses partisans, notamment en matière de lutte contre la pauvreté. Mais, s'il demeure fixé à un niveau raisonnable, il n'a pas non plus pour défaut de fomenter le chômage, ce que lui reprochent, pour l'essentiel, ses détracteurs. Beaucoup d'avantages donc, surtout là où les syndicats sont encore faibles, et peu d'inconvénients, le salaire minimum doit s'inscrire dans une approche globale de la justice sociale. Son efficacité dépendra du niveau auquel il se situe et de la réalité des négociations sociales dont il est issu.

Notes

¹ Les données disponibles ne permettent cependant pas d'affirmer qu'une introduction ou une hausse du salaire minimum se traduise de façon évidente et en toutes circonstances par des pertes d'emploi pour les jeunes.

² Ressler, R.W., Watson, J.K. et Mixon, F.G. Jr.: «Full Wages, Part-Time Employment and the Minimum Wage», *Applied Economics*, novembre 1996.

³ Un communiqué du TUC présente ce sondage plus en détail à l'adresse Internet: www.tuc.org.uk/work_life/tuc-4512-f0.cfm. Le sondage fait partie d'un rapport intitulé «Young people: what do they know?», publié à l'adresse Internet: www.tuc.org.uk/organisation/tuc-4504-f0.cfm.

⁴ Paul Gregg: «Le salaire minimum en tant que moyen d'action pour les pouvoirs publics», *Revue économique de l'OCDE* (Paris), n° 31, 2000.

⁵ Le piège du chômage correspond à toute situation où les individus sont dissuadés de travailler parce qu'ils perçoivent, lorsqu'ils sont sans travail, des prestations sociales élevées par rapport au revenu qu'ils tireraient d'un emploi.