Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Centre d'analyse stratégique

Novembre 2012
n° 301
LA NOTE D'ANALYSE
Travail - Emploi

Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents

ANNEXE 1 : LE BRÉSIL

Droit du travail, protection des travailleurs et contexte social sont, au Brésil, comme dans la plupart des États, marqués par l'évolution historique et politique du pays. Dans un mouvement similaire à celui qu'ont connu certains États d'Europe occidentale, la transition d'un régime autoritaire vers un régime démocratique s'est accompagnée du développement des syndicats, proches des partis politiques encore aujourd'hui au pouvoir, ainsi que du passage d'un droit du travail protecteur mais peu appliqué, à un droit plus effectif et à une amélioration sensible des conditions de travail.

Le Brésil n'en reste pas moins confronté à des défis de taille en raison notamment de la part importante du travail informel (près de la moitié de la population active) et de la forte segmentation de son marché du travail. Face à ces enjeux, il s'est tourné vers la lutte contre la pauvreté, *via* des programmes innovants, mais il a engagé peu de réformes du marché du travail avec, pour corolaire, une contestation montante issue des mouvements qui s'opposent aux syndicats historiques.■

DROIT DU TRAVAIL ET PROTECTION DES TRAVAILLEURS DEPUIS 1920 : VERS UN RÉGIME DE PROTECTION EFFECTIF

Le droit du travail au Brésil a été peu protecteur jusque dans les années 1920, époque à laquelle il répondait avant tout à des objectifs économiques et reposait sur une logique libérale peu contraignante. C'est à partir de la fin des années 1930 et en 1943 avec la création du Code du travail brésilien (*Consolidação das Leis do Trabalho*[1], dit CLT), sous la dictature de Getúlio Vargas, que le droit du travail brésilien est devenu autonome[2].

Il pourrait aujourd'hui sembler relativement favorable aux salariés d'une part pour l'époque, et d'autre part pour un pays sous régime autoritaire. Cela s'explique par la position tenue par Getulio Vargas vis-à-vis de la population brésilienne durant *"l'Estado Novo"*. Afin d'éviter une révolte sociale face à une société en voie d'industrialisation, un droit particulièrement protecteur a été établi. Getulio Vargas devait cependant conserver aussi le soutien d'une élite bourgeoise, ainsi que d'entrepreneurs brésiliens et étrangers sur lesquels s'appuyait son pouvoir et qui craignaient une trop forte protection des salariés. C'est pourquoi le droit du travail n'était que formel et s'appliquait bien peu dans les faits[3]. Il ne faut pas oublier que le droit de grève était interdit par la Constitution de 1937 et que risquaient l'emprisonnement ou davantage les personnes reconnues responsables "d'agitations", que celles-ci soient politiques ou sociales.

C'est également de cette période qu'est hérité en partie le paysage syndical actuel : le droit du travail mis en place à cette époque reposait sur une doctrine anticommuniste et s'inspirait des systèmes totalitaires ou corporatistes de l'Italie de Mussolini, ou de l'Espagne de Franco, d'où un droit qui pouvait diverger selon la profession que l'on exerçait et le corps de métier auquel on appartenait. Aussi, aujourd'hui, bien qu'il existe d'importants syndicats à l'échelon national, le droit du travail et les relations sociales sont-ils encore marqués par cette longue tradition[4].

C'est à partir des insurrections populaires des années 1970 et de l'association de la base syndicale à la gauche politique que s'est construite une nouvelle hiérarchie des normes ainsi qu'une application renforcée des textes existants. Un militantisme renouvelé des syndicats critique l'application du CLT et le système de relations sociales qu'il engendre. Le *leader* de l'un de ces mouvements syndicaux, Luis Inacio da Silva (Lula) appelle en 1980 à la création d'un nouveau parti des travailleurs (le *Partido dos Trabalhadores*) qui réunirait l'ensemble des mouvements sociaux spontanés, d'obédiences diverses, issus du corporatisme engendré par le CLT[5]. L'ajustement structurel des années 1980 aura pour conséquence un ralentissement de la croissance économique et une aggravation de la pauvreté qui incitera les gouvernements successifs, dès les années 1990, à développer l'aide aux plus pauvres[6].

Face à la dégradation de la situation économique (inflation de 5000 % en 1994, croissance de 2,4 % en 1986 contre une moyenne de 6 % dans les années 1970), le ministre des Finances Fernando Cardoso lance le plan *Real* (1994), programme économique le plus ambitieux qu'ait jamais connu le Brésil. Il s'illustre par la création d'une nouvelle monnaie (le real), la diminution des dépenses publiques, mais le maintien du pouvoir d'achat, la privatisation de banques publiques, l'ouverture des frontières et l'allègement des contraintes pour les investisseurs étrangers. Bénéficiant grâce à ces mesures d'une croissance renforcée à partir de 1999 (croissance moyenne de 3,3 % entre 2004 et 2010), le premier mandat de la présidence de Lula voit s'amorcer une réduction du chômage dès 2004 (5,8 % en octobre 2011)[7] parallèlement à celle de la pauvreté, et à une croissance de 15 % du secteur tertiaire entre 1985 et 2007.

(1) Decreto-Lei nº 5452, du 1er mai 1943.

(2) Il ne s'agit pas de dire qu'il n'existait pas auparavant de droit du travail. Déjà, en 1930, le travail avait été interdit aux enfants de moins de douze ans et il y avait une législation sur les accidents du travail ainsi que sur les congés payés (quinze jours). Cependant, c'est essentiellement à partir de cette époque que ce droit s'est développé.

(3) French J.D. parle d'une culture d'autoritarisme paternaliste au Brésil qui a permis cette ambivalence : un régime autoritaire, mais un droit du travail protecteur ; *cf.* du même auteur, *Drowning in Laws: Labor Law and Brazilian Political Culture,* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2004.

(4) Voir Ambassade de France au Brésil (2012), "La protection sociale dans les pays émergents. Le cas du Brésil", septembre.

(5) Bien que le mouvement syndical des années 1970-1980 prenne le contrepied du corporatisme, aujourd'hui encore, nombre de petits syndicats sont mus par cette logique que la législation brésilienne n'a pas totalement combattue. Le président Lula lui-même était issu du puissant syndicat de la métallurgie.

(6) Voir *infra.*

(7) Source : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

Au début de la décennie 2000, la part du travail informel augmente (passant de 46,3 % à 49,5 % entre 2000 et 2007)[8] en raison du chiffre élevé des nouveaux entrants sur le marché du travail que ne parvient pas à absorber le seul secteur formel (19,7 % d'emplois créés sur cette période). Aujourd'hui, le travail informel tend à se réduire, étant passé à 38,42 % en 2009 puis 35,6 % en 2012, et ce malgré la crise économique[9].

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, MARQUÉ PAR LA SEGMENTATION ET L'EMPLOI INFORMEL MALGRÉ UN RENFORCEMENT DES CONTRÔLES

L'informalité reste importante au Brésil, bien que ces dernières années son recul se soit confirmé. Elle touche principalement certaines catégories de la population et certains types d'emplois. Le Brésil, pour réduire la part du secteur informel, a tenté de renforcer l'efficacité du droit en augmentant les contrôles et en développant la justice du travail.

Une informalité touchant principalement les employés domestiques et le secteur primaire

L'informalité, de même que le chômage, n'atteint pas de manière égale les catégories de la population : elle touche majoritairement les plus précaires (femmes, populations noires et certaines catégories de jeunes peu qualifiés). En 2007, la part des femmes touchées par le travail informel était supérieure de 6 % à celle des hommes, celle des populations noires supérieure de 13,5 % à celle des populations blanches[10], malgré une politique des quotas mise en place sous la présidence de Lula.

Ces chiffres sont également à mettre en corrélation avec les secteurs d'activité principalement concernés par ces emplois précaires. Les employés domestiques restent nombreux à travailler dans le secteur informel malgré une meilleure protection des salariés. Cela s'explique en grande partie par le fait que beaucoup de familles brésiliennes ont recours à des employés de maison, notamment dans les classes aisées, mais surtout dans les classes moyennes dont la part dans la population totale s'est accrue ces dernières années. Ces travailleurs, de manière générale, sont moins qualifiés et font partie d'une population majoritairement féminine et noire. Le taux d'informalité chez ces employés a décru de 8,7 % entre 1992 et 2007, mais seul un tiers, aujourd'hui encore, bénéficient d'une protection associée au travail, sans compter le nombre d'entre eux incités par leurs employeurs à prendre le statut de travailleur indépendant. L'informalité touche également 80 % des travailleurs de l'agriculture. Ces emplois sont souvent occupés par les populations d'origine noire, dans les régions reculées.

Le secteur primaire est régulièrement l'objet de tensions entre agriculteurs *(brasiguayos)* – qui représentent 20 % de la population active bien que leur nombre se réduise d'année en année – et grands propriétaires (au Brésil, 1 % des propriétaires possèdent 50 % de la surface agricole utile)[11]. Si des mesures agraires avaient été annoncées par le candidat Lula afin d'opérer une meilleure répartition des terres, celles-ci ne se sont finalement concrétisées que dans la continuité des politiques précédentes, en parallèle à un soutien de l'agrobusiness et des secteurs exportateurs. Seules des mesures telles le *"Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar"* (programme national de renforcement de l'agriculture familiale, ou Pronaf) en soutien à l'agriculture familiale ont vu le jour. Celui-ci a permis d'octroyer des crédits à l'agriculture familiale, à des taux d'intérêt relativement bas.

L'existence du travail informel dans le secteur primaire dissimule également une autre réalité qu'est le travail forcé. Pour le combattre, le gouvernement a renforcé les moyens de l'inspection du travail sous l'impulsion de la "Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo" (Commission nationale contre le travail forcé ou CONATRAE). 25 000 personnes au total (des *"escravos"*) seraient chaque année soumises à des conditions de travail proche de l'esclavage[12], selon les

(8) Voir International Labour Office (2008), "Decent work country profile: Brazil".
(9) Ambassade de France au Brésil (2012), *op. cit.*
(10) International Labour Office (2008), *op. cit.*
(11) Cf. notamment, Mançano Fernandes B. (2010), "Réforme agraire et mouvement des sans-terres sous le gouvernement Lula", *Alternatives Sud,* vol. 17, n° 2010/105.
(12) Le chiffre reste difficile à évaluer aussi bien par les ONG que par les autorités étatiques en raison de l'isolement des sites et de l'illégalité de ce travail.

chiffres de la Commission Pastorale de la Terre (CPT), mouvement militant en milieu rural. Ceux qui en sont victimes sont souvent des personnes illettrées et très peu qualifiées, ayant cherché à sortir de la pauvreté en s'endettant auprès de créanciers. Ne parvenant pas à les rembourser, elles se voient forcées à travailler pour eux dans des conditions de travail fortement dégradées. Ces pratiques, que l'on retrouve plutôt dans les régions agricoles reculées, sont surtout organisées par des grands éleveurs d'Amazonie, mais réapparaissent aujourd'hui sur les plantations de cannes à sucre dans les États du Sud. Elles sont la conséquence des inégalités territoriales dans un pays dont la superficie est plus de douze fois celle de la France, et où les contrôles restent difficiles dans les régions les plus reculées. Le programme initié en 2008 *"Territorios da Cidadania"* (territoires de la citoyenneté), s'est donné pour mission de combler le retard des États les plus pauvres (principalement le Nordeste et le Norte). Un budget de 4,3 milliards d'euros lui a été attribué avec pour objectif de mieux coordonner les actions des gouvernements et des pouvoirs locaux, et de promouvoir notamment le développement social et économique des régions souvent agricoles.

Du fait de la taille du pays et de son histoire, le Brésil n'a pas bénéficié d'un développement économique uniforme et, parallèlement, a connu une application du droit du travail irrégulière sur son territoire, tant à l'époque du Brésil autoritaire que dans les premières années de la démocratie.

■ Les institutions de contrôle du marché du travail

Le Brésil, afin de réduire la part du secteur informel, a mis en place différents dispositifs d'inclusion[13] ayant pour but, en accordant une protection renforcée aux salariés du secteur formel, de rendre plus attractif ce statut d'emploi. Cependant, cette politique ne peut être efficace sans des normes de droit social effectives, conditionnées par un travail de contrôle qui incombe à la justice et à l'inspection du travail.

La justice du travail fonctionne à plusieurs niveaux : il existe, en première instance, 1109 *"Varas do Trabalho"* (tribunaux du travail) dont les compétences sont précisées aux articles 652 et 653 du CLT. Ils se composent d'une juridiction en échevinage, réunissant des représentants des salariés et des employeurs ainsi que des magistrats professionnels. Dans les régions où il n'y a pas de juridictions spécialisées, un juge de droit commun peut exercer ces fonctions mais depuis le milieu des années 2000 le gouvernement tente d'implanter de nouveaux tribunaux du travail dans ces territoires qui en étaient dépourvus.

Les décisions de ces tribunaux de première instance sont susceptibles d'appel devant les *"Tribunais Regionais do Trabalho"* (cours régionales du travail ou TRT) qui sont au nombre de vingt-quatre (soit en général un par État, à l'exception de Sao Paulo). Enfin, le dernier recours possible en matière de droit du travail se fait devant le *"Tribunal Superior do Trabalho"* (Cour suprême du travail ou TST), réunissant vingt-sept juges professionnels nommés par la présidence brésilienne, après approbation du Sénat. De manière générale, le droit du travail est appliqué aujourd'hui de façon homogène sur tout le territoire, lorsqu'un litige est porté devant un tribunal. La difficulté réside principalement dans l'application des conventions internationales non ratifiées ou dans la découverte des infractions au droit du travail.

L'inspection du travail a vu le jour dès la fin du XIXe siècle mais n'a été rattachée au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce qu'en 1931. Reposant sur un dispositif règlementaire mis en place en 1965 et 1978, les inspecteurs du travail sont aujourd'hui un peu plus de 3000. Leur rôle ne se limite pas au contrôle de la législation en matière de contrat de travail, travail des enfants ou élimination du travail forcé mais comporte également, depuis les années 1980, les questions de sécurité et de santé. Grâce à leur action, environ 800 000 personnes passeraient chaque année du secteur informel au secteur formel, bien que les contrôles effectués visent en grande majorité ce dernier secteur. Leurs moyens restent limités de par leur nombre et la taille du territoire qu'ils sont supposés contrôler : dans les plus reculés, leur sécurité n'est pas toujours assurée[14], d'où une effectivité de leur travail limitée. Leur mission repose également sur la justice du travail chargée de prendre ensuite le relai.

(13) Voir *infra.*
(14) En janvier 2004, trois inspecteurs du travail ont été tués sur ordre d'un grand propriétaire terrien.

Le rôle de l'inspection du travail et de la justice du travail repose sur la légitimation des normes que ces institutions demandent à voir appliquer. Cette légitimation est d'autant plus forte qu'elles sont négociées par les représentants des acteurs sociaux.

DROIT DU TRAVAIL ET PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIAUX À UN DIALOGUE SOCIAL LIMITÉ

Le droit du travail au Brésil n'a que très peu évolué depuis les années 1940 mais il est aujourd'hui mieux appliqué, notamment grâce à la place prise par les responsables syndicaux dans le processus de démocratisation. Souvent considéré comme l'un des pays les plus progressistes en matière de protection des salariés, les syndicats brésiliens qui avaient contribué à cette plus grande efficacité du droit du travail ne jouent plus aujourd'hui le même rôle que dans les années 1980, ce qui les amène à réfléchir pour renouveler leurs modes d'action.

Droit du travail au Brésil

Aujourd'hui, la hiérarchie des normes brésiliennes place au sommet la Constitution fédérale du 5 octobre 1988, rédigée sous la présidence de José Sarney. Elle reconnaît l'existence de droits sociaux aux salariés. Y sont constitutionnalisés trente-quatre droits qu'énonce au chapitre 2, l'article 7 de la Constitution : protection contre le licenciement arbitraire, salaire minimum (encadré 1), droit à un treizième mois de salaire, existence de durées maximales de travail, rémunération des heures supplémentaires, congés maternité et paternité, préavis, interdiction de discrimination à l'embauche et entre travail manuel ou intellectuel… Les autres aspects de la législation relative au travail sont essentiellement contenus dans le code du travail brésilien. Il existe enfin des accords collectifs signés à différents échelons mais leur application reste inégale. Pour leur négociation, ils peuvent impliquer du côté des syndicats d'employeurs, un syndicat local, un groupe de syndicats, une fédération, un groupe de fédérations ou une confédération. Du côté des employés, participent à leurs négociations des syndicats d'entreprise, d'une compagnie, d'un groupe, ou d'une confédération nationale. Selon les situations, l'un ou l'autre de ces textes sera appliqué selon un "principe de faveur" qui veut que ce soit le texte le plus favorable au salarié qui lui soit appliqué, peu importe sa source.

Encadré 1

Salaires minima et horaires de travail

L'existence d'un salaire minimum ainsi que le paiement de certains avantages salariaux ont été constitutionnalisés en 1988. De manière générale, s'agissant des salaires, les travailleurs brésiliens ont droit à un treizième mois versé sous forme de prime en deux mensualités (en novembre et décembre). Les heures supplémentaires qu'ils effectuent sont majorées de 50 % sauf pour celles effectuées les dimanches et jours fériés où la majoration doit être de 100 % de la rémunération habituelle. Le travail de nuit est payé 20 % de plus qu'un travail équivalent de jour et des rémunérations plus importantes (majoration de 40 %) sont accordées aux salariés exerçant dans les professions considérées comme dangereuses. Les heures supplémentaires sont limitées à deux heures par jour ou à un total de cinquante-sept heures par semaine.

Les salaires minima ont été mis en place par une loi de 1936, un décret d'application de 1940 en fixant les conditions d'application (décret Loi 2.162). À l'origine, ils étaient déterminés par secteur géographique et ne visaient alors que les besoins basiques. En 1946, le calcul prit en compte la structure familiale (nombre d'enfants). Après le coup d'État de 1964, il est décidé que le salaire minimum ne serait réévalué qu'en fonction de la croissance économique et tiendrait compte de l'inflation, ce qui conduira à sa baisse importante. En 1984, il est harmonisé à l'échelle nationale avant que le droit à percevoir un salaire minimum soit constitutionnalisé en 1988. Durant la phase d'inflation au début des années 1990, le salaire minimum est réévalué mensuellement puis annuellement à partir du plan Real de 1994 (tous les mois d'avril depuis 2000).

Sous les mandats de Lula, le salaire minimum a augmenté de 53,67 % ce qui néanmoins est peu au regard de l'inflation[15], mais élevé au regard de l'évolution du salaire moyen passé de 502,25 € à 623,51 € (soit une augmentation de 24,14 % entre 2003 et décembre 2011)[16]. Les bénéficiaires de ce salaire minimum sont en priorité les femmes et les personnes employées dans les

(15) Selon le département intersyndical d'études statistiques et socio-économiques, l'augmentation aurait dû être quatre fois plus élevée, l'inflation entre 2004 et 2012 ayant oscillé entre 3 % et 8 % par mois d'après la banque centrale du Brésil.

(16) Source : *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Institut brésilien de géographie et de statistique ou IBGE).

États les plus pauvres (notamment le Nordeste), premières catégories de la population touchées par la segmentation du marché du travail et en plus grande précarité. En août 2012, le salaire minimum était de 622,00 réals brésiliens, soit environ 239,00 €.
La durée hebdomadaire légale du travail dans le secteur formel est de quarante-quatre heures mais les syndicats brésiliens militent aujourd'hui pour son abaissement à quarante heures. Dans les faits, selon l'OIT[17], la durée effective de travail hebdomadaire était de quarante heures en 2009 avec des variations selon le sexe des salariés (trente-huit heures pour les femmes ; quarante et une heures pour les hommes). Selon les secteurs d'activité, ces horaires peuvent également être modulés à la baisse. Ces chiffres néanmoins ne sont pas représentatifs puisqu'ils ne tiennent pas compte des travailleurs informels, soit un peu moins d'un travailleur sur deux.

Le droit du licenciement est construit autour de la notion de "juste cause" : le salarié est remercié en raison de l'existence d'une faute de sa part, d'où une juste cause à son licenciement. Dans ce cas, il ne recevra pas d'indemnité et ne touchera que sa paie du mois en cours. En l'absence de justification au licenciement, le salarié a droit à trente jours de préavis, au salaire du mois en cours et le suivant, à un tiers de son bonus annuel, ainsi qu'aux sommes disponibles sur son "compte d'emploi"[18]. En 1996, le Brésil a dénoncé la convention 158 de l'OIT relative au licenciement[19], peu avant que cette dernière ne soit incluse dans le "bloc de convention d'application directe"[20]. En 2008, le président Lula da Silva l'a soumise à ratification au Congrès national qui ne l'a pas adoptée.

Le CLT dispose que le contrat de travail est le préalable à l'application du droit. Il en existe différentes formes (CDD et CDI) soumises chacune à des dispositions propres et répondant à des impératifs légalement précisés. Ainsi, il est établi que le CDI est la norme et le CDD l'exception. Ce dernier ne peut être conclu que dans certaines circonstances[21] : accroissement temporaire de l'activité, acquisition d'un nouvel équipement demandant un appui supplémentaire, période d'essai. Il ne peut courir que sur une période inférieure à deux ans. Un CDD ne peut être renouvelé plus d'une fois, sans quoi il devient un CDI.

Comme dans la plupart des pays émergents, en particulier pour le Brésil dont l'industrialisation remonte aux années 1930, les accidents du travail sont encore réguliers. En 1919, pour permettre une indemnisation des salariés qui en étaient victimes, un système obligatoire de contribution auprès d'une compagnie d'assurance avait été mis en place. En 2010, bien que le Brésil soit considéré comme un *leader* mondial en matière de protection contre les accidents du travail, on dénombre encore près de 680 000 rentes versées au bénéfice d'accidentés, soit près de 0,15 % du PIB, les premiers bénéficiaires étant les salariés les plus précaires[22].

Le droit du travail a également été marqué ces dernières années par l'intégration du Brésil au Mercosur (Marché commun du Sud) qui l'a lié à l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay *via* le Traité d'Asunción signé en 1991[23]. En décembre 1998, les membres de cette organisation régionale ont signé une déclaration *"sociolaboral"* qui énonce un certain nombre de principes et de droits fondamentaux attachés au travail. Cette déclaration, adoptée faute d'un accord sur un traité plus contraignant, ne comporte pas d'engagement obligatoire, et est donc un instrument de *Soft Law.* Cet engagement, s'il n'est que formel, constitue néanmoins une étape qui peut être considérée comme importante dans une organisation dont le but principal était jusque-là le commerce et le libre-échange. Aussi, si le CLT est la source principale du droit du travail au Brésil, les pays du Mercosur travaillent aujourd'hui sur des thématiques touchant à l'emploi et mettent en place des conventions et accords[24] qui, par leur nature (accords régionaux), pourraient produire des effets juridiques dans l'ordre interne à l'avenir.

(17) Organisation internationale du travail.
(18) Voir *infra.*
(19) Le Brésil n'a, par exemple, pas mis en place de procédure de consultation des représentants des travailleurs en cas de licenciement collectif, comme le requiert l'article 13 de la convention OIT 158.
(20) Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998.
(21) Article 443 du CLT.
(22) Ambassade de France au Brésil (2012), *op. cit.*
(23) Traité du 26 mars 1991, *Pour la constitution d'un marché commun entre la République d'Argentine, la République Fédérative du Brésil, la République du Paraguay et la République orientale de l'Uruguay,* créant le Mercosur, ou Mercosul au Brésil. Cette organisation régionale compte également le Venezuela depuis le 31 juillet 2012.
(24) Le 29 juin 2012, les présidents du Mercosur ont adopté la deuxième Déclaration sur la prévention et l'élimination du travail des enfants, objectif qu'ils espèrent atteindre notamment par le renforcement du dialogue entre les acteurs gouvernementaux.

Les sources en droit du travail se diversifient également selon la catégorie à laquelle appartiennent les salariés : c'est le cas de certains agents de la fonction publique mais surtout des travailleurs agricoles et domestiques. Ils ne sont pas exclus de la législation brésilienne mais sont régis par d'autres textes divers (loi n° 5 859, du 11 décembre 1972, amendée en 2006, relative aux travailleurs domestiques ; loi n° 5 889 du 8 juin 1973 relative aux travailleurs agricoles ; loi n° 8 112 du 11 décembre 1990 relative aux fonctionnaires des services publics de l'Union, des États et des autorités fédérales).

S'agissant du statut des fonctionnaires, celui-ci a tantôt été unifié ou a tantôt donné plus d'autonomie aux États fédérés[25]. Aujourd'hui, les fonctionnaires dépendent de deux régimes distincts, déterminés par l'État fédéral : les fonctionnaires de l'État fédéral, des municipalités[26] et des fondations publiques fédérales sont du ressort de la loi n° 8 112 de 1990. Les employés de la fonction publique dépendent de l'application du CLT. L'ensemble de ces lois n'en est pas moins soumis aux dispositions de la Constitution qui entérine cette différence de traitement entre fonctionnaires recrutés sur concours et employés de la fonction publique. C'est de la fonction publique que sont partis les derniers mouvements sociaux à avoir touché le Brésil durant la période allant de juin à août 2012, qui ont incité le gouvernement à s'impliquer davantage dans le dialogue social.

Syndicats et négociation collective

Le rôle des syndicats qui se cantonnait à celui d'associations professionnelles dans les années 1960 a évolué grâce à la Constitution de 1988 qui a supprimé l'exigence d'une représentativité minimale. Avec la libéralisation de l'économie, ils se sont parfois regroupés selon des intérêts communs. En 2003, on comptait ainsi deux syndicats principaux : la *Central Única dos Trabalhadores* (centrale unique des travailleurs ou CUT) et la *União Geral dos Trabalhadores* (Union générale des travailleurs, ou UGT), ainsi que d'autres syndicats plus petits :

- La CUT est le syndicat le plus important. Il a été fondé en 1983 par le syndicaliste métallurgiste, devenu président, Luiz Inácio da Silva[27] qui a été le premier à rompre avec la logique traditionnelle du syndicalisme au Brésil, sortant du corporatisme. Le CUT a une orientation plutôt à gauche (socialiste) et entretient des liens étroits avec le parti des travailleurs de Lula. Selon ses statuts, son rôle est "d'organiser, représenter et militer pour l'ensemble des travailleurs des villes, des campagnes, du secteur public et privé, pour les actifs et inactifs, pour l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, et pour une société démocratique". Le CUT est également le syndicat le plus important d'Amérique latine et serait le cinquième syndicat au niveau mondial, revendiquant l'affiliation de 3 299 syndicats de branches, 7 116 278 militants et 21 092 160 sympathisants. Après avoir appuyé le candidat Lula en 2003, ce syndicat est aujourd'hui ouvertement critiqué sur sa gauche par un courant qui tente de s'organiser de manière autonome et qui lui reproche son soutien à la politique d'un gouvernement "converti au néo-libéralisme".

  La centrale est organisée de manière fédérale et possède une antenne par État. Elle regroupe des syndicats fédéraux et confédéraux regroupés par secteur d'activité. Dans l'optique d'un renouvellement de son action syndicale, le CUT s'est également tournée vers un syndicalisme de service : font aujourd'hui partie de sa structure des comités spécifiques (de l'Amazonie, de l'environnement, de la lutte contre les discriminations raciales) et des collectifs (pour la santé, pour les personnes handicapés, et pour la jeunesse). Le CUT a également développé des agences qui mènent des politiques spécifiques qui apportent un soutien technique (agence de la solidarité et du développement, institut de l'observatoire social, institut national de la santé au travail ainsi que sept écoles syndicales, une de tourisme et une école hospitalière).

- L'*União Geral dos Trabalhadores* (UGT) est le deuxième syndicat le plus important du Brésil. Fondé le 19 juillet 2007, il a réuni trois syndicats : la *Central Autônoma de Trabalhadores* (Centrale autonome des travailleurs), la

(25) À l'origine, la Constitution fédérale avait établi qu'un régime général s'appliquerait à l'ensemble des agents de la fonction publique. Mais ce régime a évolué, donnant plus d'autonomie aux États fédérés qui ont eux-mêmes établi le régime qui s'est appliqué aux différents corps de la fonction publique.

(26) La plus petite division administrative au Brésil est le *"município"*. Il en existe 5565 sur tout le territoire qui sont composés généralement d'une ville et de son aire urbaine.

(27) Syndicat créé le 28 août 1983, à Sao Paulo, à l'occasion du premier congrès de la classe ouvrière.

Confederação Geral dos Trabalhadores (confédération générale des travailleurs, qui était déjà le deuxième syndicat le plus important du pays) et le *Social Democracia Sindical* (démocratie sociale syndicale) ainsi que d'autres syndicats indépendants. Cette organisation est affiliée à la Confédération syndicale des travailleurs et travailleuses des Amériques et à la Confédération syndicale internationale. Proche du parti du mouvement démocratique brésilien (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro* ou PMDB) de centre droit, l'UGT estime à 1 517 le nombre de syndicats régionaux de branche associés, et évalue à 4,5 millions le nombre de salariés qui y sont syndiqués.

- Existent également d'autres syndicats moins importants, dont *Força Sindical* (Force syndicale, ou FS), fondée en 1991, et qui revendique quelque deux millions de membres. Pas moins de 22 000 syndicats "uniques" (en raison du principe selon lequel il ne peut y avoir qu'un syndicat par secteur d'activité et par région) composeraient le reste du paysage syndical brésilien.

Malgré cette diversité, le Brésil conserve un système syndical corporatiste marqué par la règle héritée de l'ère Vargas d'unicité du syndicat dans l'entreprise, en fonction de la catégorie professionnelle. Ces organisations sont loin d'être présentes sur tout le territoire et disposent de très peu de moyens légaux d'action dans l'entreprise. En juin 2010, face à la défiance croissante d'une partie de la population quant à la politique menée par le président Lula jugé trop libéral[28], la création d'un nouveau syndicat, plus à gauche, a été tentée. Réunissant essentiellement des ouvriers ou employés mais peu d'étudiants et de travailleurs agricoles, ce mouvement regroupe de nombreux syndicats et a abouti à la création de la *"Central Sindical e Popular - Coordenação Nacional de Lutas"* (Centrale syndicale et populaire – coordination nationale des luttes, ou CSP-Contulas). Celle-ci entend "unifier les mouvements populaires" et être un "instrument pour les luttes des travailleurs et travailleuses, ainsi que du peuple pauvre"[29] dans une perspective de renouvellement de l'action syndicale, en combattant la politique gouvernementale et celle des syndicats qui en sont proches.

L'absence de représentants de certains secteurs d'activité dans ce renouvellement marque la difficulté pour les syndicats traditionnels à tenir compte de catégories de travailleurs du secteur informel ou de secteurs fortement marqués par la segmentation du marché du travail (ruraux et employés de maison). C'est le cas notamment depuis le milieu des années 1980 pour le mouvement majeur des sans-terres (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra,* ou MST) qui milite en faveur des petits agriculteurs[30] et d'une réforme agraire.

Aujourd'hui, l'évolution du paysage syndical reste difficile en raison du corporatisme marqué et du système de financement qui privilégie les syndicats en place : les salariés doivent verser obligatoirement le salaire d'une journée de travail par an au syndicat[31] de leur branche. En effet, salariés et employeurs adhérant à une organisation professionnelle ne peuvent pas choisir d'autre organisation pour les représenter que celle de leur secteur d'activité. Être syndiqué n'est pas obligatoire, mais du fait de l'appartenance à une branche et de l'application des accords signés par ce syndicat à tous les salariés qui en dépendent (syndiqués ou non), tous doivent contribuer à cet "impôt syndical". Par ailleurs, il n'existe pas d'élément permettant de déterminer la représentativité d'un syndicat. Parallèlement, la négociation collective se déroule surtout au niveau de l'entreprise, au mieux à celui de la branche, mais il n'y a pas de négociation nationale interprofessionnelle. La seule garantie constitutionnelle en matière de représentation et de défense des intérêts des travailleurs dans l'entreprise réside dans la possibilité, au sein des entreprises de plus de deux cent salariés, d'élire un représentant dans le but exclusif de "promouvoir l'entente" entre employeurs et employés. Ce droit reste peu exercé aujourd'hui, et même en cas de licenciement collectif, il n'existe aucune obligation de les consulter, bien qu'il incombe aux employeurs une obligation d'information auprès des autorités compétentes. Malgré ces difficultés, les quelques négociations actuelles, menées par les syndicats, ont pour objet principal les salaires (augmentation, paiement des vacances, des assurances).

(28) Sur cette question et sur l'impact de la politique menée au cours des deux mandats du président Lula, cf. notamment Galvão A. (2007), "Syndicalisme et politique : la reconfiguration du mouvement syndical brésilien sous le gouvernement Lula", communication au congrès Marx international V, Nanterre, octobre.

(29) Extraits de la résolution adoptée lors du 1er congrès national de la Centrale syndicale et populaire (CSP – Conlutas), 27-30 avril 2012.

(30) Sur le mouvement des sans-terre, cf. notamment Wolford W. (2010), *This Land Is Ours Now: Social Mobilization and the Meanings of Land in Brazil,* Duke University Press, p. 38.

(31) Contribution prévue aux articles 578 et 591 du CLT, *"Contribuição Sindical".* Le syndicat de branche peut également percevoir les contributions volontaires des salariés.

Le président Lula s'était, lors de sa première élection, engagé à réformer le droit afin de donner plus de consistance à la liberté syndicale garantie par la Constitution. Si des travaux en ce sens ont été engagés, la réforme s'est heurtée jusqu'à présent aux résistances très fortes non seulement du patronat, mais aussi des syndicats de salariés qui trouvent un certain intérêt au système actuel en termes de prélèvement de cotisations. Le gouvernement qui est resté plutôt modéré sur le terrain des relations professionnelles, a préféré donner la priorité à la réduction de la pauvreté et n'a pas insisté davantage sur ce point. Parallèlement, ces derniers mois ont vu de nombreuses grèves s'organiser. Ainsi, en février 2012, ce sont les policiers de l'État de Bahia qui se sont mis en grève demandant des augmentations de salaires, suivis en août 2012 par les fonctionnaires, réunissant près de 350 000 grévistes. Ils réclamaient à cette occasion des augmentations de salaire et la lutte contre la précarisation qui touche également la fonction publique, preuve des difficultés auxquelles le Brésil fait toujours face en matière de rémunérations pour les plus démunis ou non.

ASSURER UN REVENU MINIMUM AUX PLUS DÉMUNIS

Comme beaucoup de pays émergents, le Brésil oscille aujourd'hui entre politiques universelles ou ciblées. La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été une période propice à ces dernières, et des tentatives sont faites aujourd'hui pour étendre les aides mises en place aux populations au-dessus du seuil de pauvreté, bien que la progression soit lente. Ces aides s'illustrent par différents programmes.

Revenus liés au travail

Un pourcentage de l'ensemble des rémunérations perçues depuis qu'un salarié occupe son poste peut lui être versé s'il est licencié sans "cause juste"[32]. À l'inverse, même si le licenciement était justifié (existence d'une faute du salarié), il peut percevoir une aide.

Mis en place en 1986 dans le cadre du plan *Cruzado* de stabilisation économique, le *"Seguro Desemprego"* (assurance chômage) bénéficie aux chômeurs du secteur formel et privé. Son financement est assuré par les contributions sociales patronales et salariales. Les salariés peuvent en bénéficier pourvu qu'ils aient travaillé (et aient ainsi contribué à son financement) au moins six mois au cours des trois dernières années, *via* le *"Fundo de Amparo ao trabalhador"* (FAT)[33]. Peuvent en jouir, les chômeurs n'ayant aucune ressource pour eux et leur famille, et ne percevant pas d'autre forme d'assurance. L'aide versée correspond de 1 à 1,87 fois le salaire minimum légal selon le dernier salaire perçu par le demandeur d'emploi. La durée de son versement varie selon celle pendant laquelle le salarié a travaillé dans le secteur privé formel. Géré par l'administration centrale et locale, ce fonds peut aussi être mobilisé comme complément salarial par les employés d'entreprises participant à différents programme de formation et de développement économique. La loi l'ayant institué a également mis en place un service d'aide au retour à l'emploi (SINE).

Parallèlement à ce programme existe le *"Fundo de Garantia do Tempo de Serviço"* (fonds de garantie du temps de service créé en 1967) : un compte est ouvert au nom du salarié et l'employeur y fait un virement mensuel représentant 8 % du salaire. Le salarié peut ensuite utiliser ce fonds sous certaines conditions (licenciement abusif, fin de CDD, retraite, aide aux soins pour les porteurs du VIH ou les malades d'un cancer, achat d'une maison ou amortissement d'une dette dans l'achat d'une maison).

Programmes de lutte contre la pauvreté

Lors du deuxième mandat du président Lula, la politique en matière sociale s'est concentrée sur la réduction de la pauvreté, au cœur de son projet "*Fome zero*". Son volet principal est le programme de *"Bolsa Família"* [34], regroupant plusieurs programmes mis en place sous la présidence Cardoso (prédécesseur de Lula). Cherchant à garantir un revenu

(32) Voir *supra*.
(33) En 2012, 1,2 % du PIB a été consacré au financement du FAT (source : ministère du Travail).
(34) Lois des 20 octobre 2003 et 9 janvier 2004.

minimum afin d'assurer une alimentation suffisante, il prend la forme d'une allocation fixe versée aux familles les plus pauvres et varie en fonction du nombre d'enfants. En échange, les familles s'engagent à scolariser leurs enfants et à les faire suivre par des centres de santé. Les bénéficiaires de cette aide peuvent également profiter de programmes complémentaires qui ont pour objectif de les sortir de leur situation de vulnérabilité. La gestion de la *Bolsa Família* est décentralisée et partagée entre l'Union, les États fédérés et les municipalités. Ce programme a néanmoins pour défaut de ne toucher qu'une partie de la population mais s'est étendu depuis sa création. Ainsi, en 2010, 12,5 millions de foyers brésiliens en bénéficiaient, soit le quart de la population[35]. Entre 2004 et 2009, l'indigence (touchant les personnes disposant d'un revenu mensuel inférieur ou égal à 70 reals) a reculé de 8 % à 5 % de la population. On estime que 21 % de la réduction des inégalités de revenus sont attribuables à ce programme, pour un coût qui représente 0,4 % du PIB en 2012, et que celui-ci a eu un impact positif sur la croissance, puisque que pour 1 real versé par la *Bolsa familia,* 1,44 real supplémentaire serait réinjecté dans le PIB[36]. Ces résultats font néanmoins toujours débat, le lien entre *Bolsa Familia* et réduction de la pauvreté n'étant pas toujours avéré, certains auteurs liant plutôt ces chiffres au rôle bénéfique de la croissance économique ; les résultats de cette politique visant à la réduction de la pauvreté ne seraient également pas uniformes sur tout le territoire brésilien[37].

Parallèlement à ce programme, existe un revenu minimum créé en 1988 sous la présidence de José Sarney pour les personnes handicapées ou âgées, sans ressources, qui ne peuvent être prises financièrement en charge par leur famille : le *"Beneficio de Prestaçao continuada"* (BPC). Les familles des personnes en bénéficiant doivent percevoir un salaire inférieur au salaire minimum. Le BPC peut être versé à plusieurs personnes d'une même famille si elles remplissent les critères requis, mais ne peut être perçu en plus d'une allocation déjà versée. Ce programme bénéficiait à 3,6 millions de Brésiliens en mars 2012[38].

CONCLUSION

La politique de réduction de la pauvreté visant la cellule familiale et le soutien à l'emploi a permis une rapide amélioration de la situation face à la crise (1,5 million d'emplois créés et 5 % de croissance dès 2010) et une réduction de la pauvreté et de l'emploi informel sur la durée (10 millions d'emplois créés entre 2003 et 2008, 19,4 millions de personnes sorties de la pauvreté[39], 20 millions de personnes accédant à la classe moyenne). L'année 2012 n'a pas enregistré de résultats très encourageants sur le plan économique, avec une estimation du taux de croissance revu à la baisse passant de 4,5 % à 2 %. Depuis le début des années 2000, le Brésil n'a pas connu de période continue de prospérité mais cela ne l'a pas affecté durablement. Au contraire, le pays a toujours cherché à innover et à améliorer l'efficacité de la protection sociale dans les périodes de difficulté, devenant un *leader* en matière de droits sociaux. Aussi, malgré les chiffres mitigés de la croissance, le taux de chômage était de 6 % seulement en 2011 et devrait encore baisser en 2012.

ANNEXE 1 : LE BRÉSIL

La Note d'analyse n° 301 - Novembre 2012

Noël Leuthereau-Morel
département Travail Emploi
Centre d'analyse stratégique

(35) Cf. notamment Mourão L. et Macedo de Jesus A. (2012), "Le programme Bolsa Família (Bourse familiale) : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus", *Field Actions Science Reports,* hors série n° 4, juin.

(36) Ambassade de France au Brésil (2012), *op. cit.*

(37) Cf. notamment Higgins S. (2012), "The impact of Bolsa Família on poverty : Does Brazil's conditional cash transfer program have a rural bias ?", *Journal of Politics and Society,* spring, p. 88-125.

(38) Source : ministère brésilien du Développement social et de la Lutte contre la faim (2012).

(39) Chiffres : Fundação Getulio Vargas (2008), http://portal.fgv.br/.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Centre d'analyse stratégique

Novembre 2012
n° 301
LA NOTE D'ANALYSE
Travail Emploi

Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents

ANNEXE 2 : LA CHINE

En Chine, le marché du travail et ses régulations sont marqués par la transition extrêmement rapide d'un modèle communiste d'emploi à vie au "socialisme de marché" qui impose la mise en place de nouvelles institutions mais conduit aussi à l'apparition du chômage. Si la première phase de libéralisation a accordé la priorité à la création d'emploi, y compris au prix d'une très grande flexibilité défavorable aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, la seconde phase amorcée au milieu des années 2000 tente, à l'inverse, de consolider les formes d'emploi et d'accroître la couverture sociale des employés. Après vingt-cinq ans de croissance à deux chiffres (10 % par an en moyenne depuis 1995), la Chine a désormais les moyens d'assurer une meilleure redistribution des fruits de la croissance. Elle mise davantage sur la consommation intérieure pour réduire sa dépendance extérieure et doit limiter la montée des inégalités et des contestations sociales qui se font jour, dans un contexte démographique de moindre croissance de la population active.

Les réformes du marché du travail ont toutes tendu à unifier progressivement le droit du travail pour réduire les segmentations de fait et de droit existant entre les travailleurs, à rehausser le niveau des revenus de remplacement (assurance chômage, salaire minimum, pension d'invalidité) pour garantir un revenu décent et prémunir les individus contre la précarité, et à étendre d'une manière générale le nombre des bénéficiaires. En dépit de ces efforts, l'inégalité dans la protection des travailleurs demeure très forte au détriment notamment des travailleurs migrants et l'extension effective des droits reste problématique (difficultés administratives, réticences des employeurs, faiblesse du dialogue social, poids des pouvoirs locaux…).■

DROIT ET MARCHÉ DU TRAVAIL EN CHINE : LA TRANSITION D'UNE ÉCONOMIE ADMINISTRÉE DANS UN ESPACE GÉOGRAPHIQUE IMPÉRIAL

Du maoïsme à la convertion au socialisme de marché : les restructurations du marché et du droit du travail

En vingt ans, la Chine a connu de profondes mutations économiques et sociales aboutissant à la modification des formes d'emploi et à l'établissement de nouvelles régulations du travail pour effectuer la transition d'une économie dirigée à un modèle libéral.

À partir de 1978, la libéralisation de l'économie chinoise a conduit dans un premier temps à une réduction drastique de l'emploi dans les entreprises publiques qui ont perdu en 10 ans 10 % de leurs effectifs : le secteur public ne représentait plus que 15 % des emplois non agricoles en 2008 contre 27 % 10 ans plus tôt(1). Dans le même temps, la création d'entreprises privées a été facilitée, aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. Pour favoriser la mobilité des paysans désormais surnuméraires, les règles pour les migrations des zones rurales vers les zones urbaines ont été assouplies. Avec la fin de la collectivisation des terres et la réintroduction du marché, les paysans ont ainsi acquis le droit de venir travailler en ville, sans toutefois pouvoir devenir des résidents urbains (cf. *infra*), tandis que les entreprises privées ont privilégié le recrutement de travailleurs migrants répondant à leur besoin de flexibilité et de main-d'œuvre bon marché (les travailleurs migrants issus de la campagne ou de localités plus déshéritées représentent 40 % de la main-d'œuvre dans les villes chinoises).

Les années 1980 et 1990 sont marquées par un assouplissement considérable des conditions d'emploi, introduisant une très grande flexibilité (en 1986, l'embauche sur contrat à durée déterminée est autorisée ; en 1994, le licenciement collectif ne requiert plus l'autorisation du gouvernement) par rapport à l'emploi à vie de l'ancienne économie dirigée. La priorité a donc été à la création d'emploi (aides à la création d'entreprises), à la reconversion des travailleurs licenciés (politiques actives d'emploi ; maintien de certaines assurances sociales pour les travailleurs licenciés des entreprises publiques) et à la réduction de la pauvreté en milieu rural (programmes de travaux publics). Parallèlement à la flexibilité de l'emploi, les assurances sociales autrefois garanties à tous les travailleurs urbains (les ruraux étant moins bien lotis) par leur emploi à vie ont été réservées aux employés du secteur public. La protection du travail et la protection sociale ont donc fortement décliné au cours de ces années (moins de services publics et d'aides).

Depuis le milieu des années 1990, et surtout le début des années 2000, une régulation du marché du travail a été instaurée avec un arsenal législatif impressionnant (voir encadré). Créées *ex nihilo* après le démantèlement du système communiste reposant sur la collectivisation des terres et de l'appareil productif, toutes les institutions du marché du travail ont été mises en place : établissement d'un contrat de travail, d'une cour d'arbitrage des conflits du travail, d'un service public de l'emploi, d'inspections du travail et de la sécurité, reconnaissance du droit à la négociation collective. Dans le même temps, les assurances sociales ont été progressivement étendues des entreprises publiques à l'ensemble des salariés du secteur formel urbain (1999) et, depuis 2003, aux migrants ruraux. Dans les zones urbaines, le système reposant sur les entreprises a été progressivement remplacé par un système de sécurité sociale urbain financé conjointement par les employeurs, les salariés et les pouvoirs publics. La nouvelle loi sur l'assurance sociale édictée en 2011 étend la protection sociale, associée ou non au travail, aux résidents des villes et des campagnes, aux entreprises publiques et privées. Elle accorde le droit à tous les citoyens de bénéficier de cinq formes de protection sociale : l'épargne retraite, l'assurance maladie, l'assurance sur les accidents du travail, l'assurance chômage et l'assurance maternité. Ce système devrait couvrir plus de 70 millions de personnes[2].

(1) OCDE (2011), Chine, *Études économiques de l'OCDE, Paris.*
(2) Cai, F. et Wang M., (2012), "Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China", Working Paper n° 307, centre de Développement de l'OCDE

Encadré 1

Lois et règlements régissant le marché du travail

Lois

– *La Loi sur l'Assurance Sociale de la République Populaire de Chine* (promulguée le 28.10.2010, entrée en vigueur le 01.07.2011).
– *La Loi de la République Populaire de Chine sur le Travail* (promulguée le 05.07.1994, entrée en vigueur le 01.01.1995).
– *La Loi de la République Populaire de Chine sur le Contrat du Travail* (promulguée le 29.06.2007, entrée en vigueur le 01.01.2008).
– *La Loi de la République Populaire de Chine sur la Conciliation et l'Arbitrage des Différends de Travail* (promulguée le 29.12.2007, entrée en vigueur le 01.05.2008).

Règlements

– *Les Règlements sur la Protection des Femmes Salariées* (promulgués le 21.07.1988 par le décret n° 9 du Conseil d'État et entrés en vigueur le 01.09.1988).
– *Les Règlements sur l'Assurance Chômage* (promulgués par le décret n° 258 du Conseil d'État et entrés en vigueur au 22.01.1999).
– *Les Règlements Provisoires sur le Recouvrement et le Paiement des Cotisations Sociales* (promulgués par le décret n° 259 du Conseil d'État et entrés en vigueur au 22.01.1999).
– *Les Règlements sur l'Assurance Accident du Travail* (promulgué par le décret n° 375 du Conseil d'État du 27.04.2003, amendé par la décision du Conseil d'État sur l'Amendement des Règlements sur l'Assurance Accident du Travail).
– *Les Règlements sur l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale* (promulgués le 01.11.2004 par le décret n° 423 du Conseil d'État et entrés en vigueur au 01.12.2004).

Plusieurs raisons expliquent ce changement de stratégie des autorités chinoises :

- des raisons démographiques tout d'abord liées à la baisse prévisible de la population active qui devrait commencer à décliner dès 2015 selon Du Yang et Wang Meiyan[3] : la fin de la surabondance de la main-d'œuvre dans les campagnes nécessite de fidéliser et d'attirer les talents par de meilleures conditions de travail ;
- des raisons macro-économiques ensuite du fait de la vulnérabilité d'une croissance tirée par les exportations : renforcer les ressorts internes de la croissance et limiter l'épargne de précaution pour encourager la consommation nécessite de renforcer les filets de sécurité ;
- des raisons plus micro-économiques également, dépendantes de la montée en gamme de la Chine : après la première phase de rattrapage, le maintien de gains de productivité élevés dans l'industrie passe par une amélioration du capital humain, seul à même d'atteindre le niveau technologique et de qualité requis pour concurrencer les biens à plus haute valeur ajoutée ;
- des raisons budgétaires, les réserves engrangées par la croissance rapide de la Chine permettant d'allouer de nouvelles ressources à la redistribution ;
- des raisons politiques et sociales, enfin, face à la montée des inégalités (le coefficient de Gini qui mesure la distribution du revenu avoisine les 0,5 contre 0,32 en 1990[4]) et des protestations sociales : de ce point de vue, le rétablissement de protections sociales vise certes à restaurer une certaine équité mais cherche également à limiter la contestation.

En dépit de cet arsenal législatif et de la volonté des autorités d'unifier progressivement les assurances sociales associées au travail, les conditions initiales et les évolutions économiques d'une région à l'autre sont tellement disparates, alors même que les capacités de financement demeurent limitées, qu'il est difficile d'envisager un salaire minimum national par exemple. De fait, l'État édicte des règles générales déclinées ensuite régionalement. Une grande latitude est laissée aux provinces et aux villes y compris en matière de conditions de travail (dérogations aux horaires de travail dans les zones économiques spéciales). Les gouvernements de province ont en effet la capacité d'édicter des règlements,

(3) Chercheurs à la Chinese Academy of Social Sciences, Peking University's China Centre for Economic Research, étude à paraître.
(4) Si le coefficient de Gini est égal à 0, la distribution est totalement égalitaire (chaque individu possède la même part du revenu national), s'il est égal à 1, la distribution est totalement inégalitaire.

souvent plus suivis par les juges locaux du travail que les normes nationales elles-mêmes qui leur sont théoriquement supérieures[5]. En matière d'assurances associées au travail (chômage, salaire minimum, indemnités de licenciement), le niveau des prestations est le plus souvent déterminé en fonction des conditions de vie locale (salaire moyen et revenu minimum locaux). La nouvelle loi sur l'assurance sociale a maintenu ces disparités. Seule l'assurance accident du travail (cf. *infra*) a été réellement unifiée au niveau national. Pour les autres prestations, les taux de cotisations ainsi que les plafonds et les seuils varient selon les régions et les municipalités maintenant une autonomie locale dans le niveau d'assurance sociale comparable au passé. La gestion ainsi que le recouvrement des cotisations sociales restent effectuées par les autorités provinciales ou municipales. De ce fait, le développement sans précédent des villes côtières introduit des disparités régionales dans les régulations du marché du travail.

À ces disparités régionales s'ajoute la volonté d'appuyer, comme du temps de Mao, l'industrialisation des villes, qui restent privilégiées dans le système de redistribution étatique, avec le maintien du système d'enregistrement des populations qui associe les droits sociaux des individus à leur lieu de résidence-naissance et à leur statut d'emploi agricole ou non (voir encadré 2). Ce système est défavorable aux migrants venus travailler en ville, en particulier ceux issus de milieux ruraux. Si les différentes réformes ont étendu la couverture sociale aux ruraux (migrants ou non), elles ont maintenu une couverture différente de celle des urbains et en général moins protectrice. La portabilité des droits est en théorie reconnue par la nouvelle loi sur l'assurance sociale permettant aux travailleurs migrants de transférer leurs comptes sociaux d'un endroit à l'autre. Mais dans les faits, son application se heurte à la faible interopérabilité des agences sociales et des services locaux, dont le réseau est moins dense dans les milieux ruraux ou les régions intérieures. La dimension continentale de la Chine constitue de ce point de vue une difficulté majeure tant pour le recouvrement des cotisations et le versement des allocations que pour la surveillance et le traitement des dossiers.

Depuis le milieu des années 2000, les équilibres se modifient néanmoins en Chine, modification accélérée par la crise de 2008. Économiquement, la vulnérabilité d'une croissance tirée par les exportations et la montée en gamme de l'économie chinoise ont conduit les autorités dès avant la Grande récession à miser davantage sur la demande intérieure, stratégie qui a été fortement accentuée non seulement par le plan de relance de 2008 mais également à la faveur du rebond de 2009 avec la volonté de s'acheminer vers une "société plus harmonieuse". Régionalement, la hausse des prix (logement, salaires) dans les zones côtières les plus riches et le retour contraint par la crise de nombre de migrants ont tendu à rééquilibrer quelque peu la donne régionale, les villes et les régions de l'intérieur (Chongqing, Chengdu, Zhengzhou, Kunming) connaissant une croissance très forte depuis 2009 et bénéficiant de la relocalisation d'activités autrefois côtières. En dépit du différentiel de salaire, la propension à migrer en dehors de sa province se réduit (un tiers des migrants ruraux seraient employés dans leur province[6]) conduisant à des pénuries de main-d'œuvre dans le delta de la rivière des Perles ou dans la province de Guangdong, la région la plus industrielle de Chine. Socialement, cette nouvelle donne renforce le pouvoir de négociation des travailleurs, avec une augmentation sensible des conflits du travail (grèves, manifestations ou contestations juridiques), et conduit à mettre en cause la gestion autoritaire de la stabilité sociale, en dépit du contrôle très strict des organisations sociales et de la liberté d'expression.

■ Le marché du travail chinois est statutairement et spatialement segmenté

La conversion de l'économie chinoise au "socialisme de marché" a abouti à des protections formelles relativement élevées en Chine. La segmentation et la fragmentation du marché du travail réservent néanmoins les protections les plus élevées à un nombre limité de travailleurs. Inversement, l'absence ou la faiblesse des protections des travailleurs est concentrée sur certaines catégories, en particulier les travailleurs ayant migré dans des villes plus prospères que leur localité d'origine. Le marché du travail est en effet statutairement et spatialement segmenté, avec une différence urbain/rural et des disparités régionales sensibles entre régions côtières et régions de l'intérieur.

Le système du *hukou*, livret d'enregistrement attribuant à chaque Chinois un statut agricole ou non et un lieu de résidence auquel sont associés les droits sociaux des individus (encadré 2), rend très difficile le passage du marché rural au marché urbain. La mise en place d'un permis de résidence temporaire pour les Chinois venant d'autres localités, qu'ils aient un statut agricole ou non agricole, n'a que partiellement résolu cette difficulté, les obstacles à l'obtention d'un

(5) Cooney S. (2010), "Working conditions laws in an integrating world: Regulating time, money and family life: China", International labor organisation.
(6) Source : Estimation 2010, National Bureau of Statistics.

permis étant nombreux, tandis que seule l'obtention d'un *hukou* urbain reste synonyme d'un accès aux mêmes services sociaux et aux mêmes protections du travail que les résidents des villes. D'une part, le maintien de cette segmentation résidentielle et professionnelle a limité l'exode rural ; d'autre part, l'allègement des règles pour la migration intérieure a permis à l'économie chinoise de disposer d'une main-d'œuvre abondante, venant des provinces plus déshéritées (pas nécessairement rurales) de la Chine intérieure essentiellement. C'est donc un élément de flexibilité "statutaire", les résidents ruraux venus travailler en ville étant facilement licenciés et contraints à retourner dans leur localité d'origine s'ils n'ont pas de travail, condition de leur permis de résidence. Beaucoup de migrants ruraux résidant en zone urbaine travaillent dans le secteur informel et ne bénéficient pas du minimum de protection sociale. Leurs faibles qualifications les conduisent souvent à exercer des métiers pénibles (mines, travail à la chaîne) d'autant que certains métiers urbains leur sont interdits. La fragilité de leur statut offre un moyen de pression aux employeurs. Ils ont de ce fait les conditions de travail les plus dégradées, travaillent souvent sans contrat, disposent de peu de moyens de recours et reçoivent les assurances sociales les plus faibles.

À la différence statutaire entre urbains et ruraux s'ajoute une fragmentation spatiale des droits. Le niveau de revenu des provinces et des villes chinoises est très disparate, les provinces de l'Est et les grandes villes qui y sont situées étant les mieux dotées. Or les protections sociales, dont celles directement attachées au travail à l'instar de l'assurance chômage et du salaire minimum, relèvent de ces autorités locales en l'absence d'unification nationale du droit. Si leur principe est décidé au niveau national, ce sont les autorités locales qui prélèvent, distribuent et fixent le montant des allocations. De ce fait, les allocations versées varient en fonction du niveau de vie local mais aussi des budgets locaux, plus ou moins élevés selon leur réussite économique. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle les municipalités rechignent à accepter de convertir les migrants ruraux en résidents urbains de peur d'être contraintes de limiter le niveau des prestations sociales pour un trop grand nombre d'habitants. Du fait de cette fragmentation institutionnelle et économique, les assurances sociales sont donc en général plus élevées dans les villes et les régions les plus riches de la bande côtière, celles qui ont bénéficié au premier chef de la croissance chinoise. La nouvelle loi sur l'assurance sociale édictée en 2011 entérine une extension à la fois horizontale (augmentation des bénéficiaires) et verticale (hausse du niveau des prestations) des protections mais elle maintient une autonomie locale dans le niveau des assurances sociales comparable au passé.

À cette segmentation spatiale et statutaire qui implique que les statistiques chinoises distinguent les urbains et les ruraux (pour les salaires, les migrants), s'ajoute une distinction héritée de l'époque maoïste entre les employés des entreprises publiques et de l'administration bénéficiant de protections et d'avantages particuliers, et les individus travaillant dans le secteur privé, qu'ils soient salariés ou indépendants, moins protégés. L'emploi à durée indéterminée est réservé à cette minorité travaillant dans le secteur public (20 % des personnes en emploi dans les villes) alors que le contrat à durée déterminé (qui peut aller légalement jusqu'à dix ans) est la règle dans le secteur privé. La chute des effectifs dans le secteur public a entraîné nombre d'anciens salariés à exercer des métiers précaires ou à travailler dans le secteur informel.

Dès lors et sans surprise, les salariés licenciés des entreprises publiques et les travailleurs migrants sont plus souvent employés sans contrat, une concentration que masque la moyenne de la prévalence de l'emploi informel en Chine. Estimé à un peu plus de la moitié de la population en emploi (53 %), l'emploi informel en Chine se situe plutôt dans la fourchette basse de l'emploi informel dans les pays émergents et en développement (en Amérique latine et en Asie, les taux dépassent souvent les 60 % ou 70 %, voire sont supérieurs à 90 % en Inde). Mais dans les villes où il traduit une flexibilité de l'emploi "sans contrainte" contrairement à l'agriculture où domine le travail familial (qualifié également d'informel), l'emploi informel rassemble essentiellement trois catégories de travailleurs :

- les migrants illégaux en ville qui n'ont pas de permis de résidence temporaire et travaillent sans contrats (65 % des travailleurs migrants sont des travailleurs informels, selon l'enquête emploi urbain 2010) ;
- les salariés licenciés des entreprises publiques qui continuent à bénéficier de droits à la retraite par exemple et exercent une activité en complément de salaire sans être déclarés ;

- les travailleurs indépendants ou familiaux (professions libérales mais également aides à domicile, petits artisans ou commerçants ambulants, métiers qui peuvent être exercés par des travailleurs salariés et certains ouvriers migrants et rejoindre les deux catégories précédentes) dont la moitié ne serait pas enregistrée.

Encadré 2

Les migrants ruraux travaillant dans les zones urbaines : un héritage des *hukou*

Le hukou est un livret qui enregistre le lieu de résidence d'un individu et distingue s'il est "agricole" ou "non agricole" ; ce lieu de résidence et ce statut professionnel déterminent les droits sociaux d'un individu. Fondé sur la volonté d'industrialiser les villes (les campagnes devant s'auto-suffire sans subsides de l'État) et de maintenir un contrôle étroit sur les mouvements de population (et d'exode rural) dans la Chine maoïste, le système des hukou perdure en dépit de la conversion au socialisme de marché, maintenant une distinction de droit et de fait entre les Chinois issus des milieux ruraux, qui restent encore des "migrants" en ville, et les "urbains de naissance".

En principe, seul un *hukou* urbain non agricole permet de vivre et de travailler en ville (de nombreux secteurs d'activité sont interdits aux non résidents), d'acheter un logement en bénéficiant de subventions, de scolariser ses enfants et de bénéficier d'une assurance médicale ou d'indemnités en cas de licenciement. Les droits sociaux associés à la détention d'un *hukou* agricole (qui peut être dans une zone urbanisée) sont très inférieurs à ceux dévolus aux agglomérations urbaines, les paysans n'ayant pas accès aux services sociaux, même situés dans une localité voisine. Ces droits et services sociaux (salaires minima, assurance chômage), essentiellement financés par les cotisations des employeurs et des employés dans les villes (avec une part résiduelle versée par l'État), sont également étroitement dépendants de la taille et de la richesse du lieu de résidence officiel, le budget des collectivités locales déterminant l'ampleur des droits sociaux associés. Outre la dualité urbain/rural, ce système de "localisation" des droits implique dès lors une segmentation spatiale, les grandes villes côtières se situant en haut de l'échelle de la hiérarchie "sociale" devant les villes moyennes ou les villages qui sont néanmoins préférables à la ruralité.

Des réformes successives ont visé tout d'abord à favoriser la mobilité de la campagne vers les villes en introduisant pour les migrants un permis de séjour temporaire en ville et se sont attelées ensuite à atténuer la segmentation entre le statut urbain et rural avec une pluralité d'initiatives encouragées par le Comité central (transfert de *hukou* agricole vers des statuts urbains dans les villes avoisinantes, autorisé par les villes de Canton, Pékin et Chengdu ; accession à un *hukou* urbain pour les détenteurs d'un emploi et d'un logement, pratique assez répandue dans les villages et bourgs de l'intérieur du pays et des régions occidentales mais faiblement dans les régions plus riches de la côte et de l'Est et quasi inexistante dans les grandes villes sauf à Shanghai ; vente des *hukou* urbains ; système de points pour l'acquisition d'un hukou urbain favorisant les travailleurs qualifiés mis en place à Shenzhen et Canton). La seconde série de réformes a cherché à étendre la protection sociale aux travailleurs migrants avec l'instauration d'une sécurité sociale pour les ruraux et de droits associés à leur travail en ville sans néanmoins mettre en cause le *hukou* lui-même et a donc laissé en place des droits différents associés au statut des individus. La nouvelle loi sur l'assurance sociale effective depuis 2011 vise à instaurer la portabilité des droits sociaux des migrants (cf. *infra*).

En dépit de ces réformes, cette forme particulière de "citoyenneté résidentielle" demeure, d'autant que le pouvoir local d'attribution des *hukou* a été renforcé donnant libre cours à des pratiques très variables selon les endroits. Il reste très difficile pour le détenteur d'un *hukou* agricole d'obtenir une assignation de résidence non rurale, d'autant que ce statut est resté héréditaire (il l'était même par la seule mère jusqu'en 1998). Cette situation implique que certains "descendants de migrants" peuvent être nés en ville sans avoir accès aux droits sociaux de leur lieu d'habitation ou de travail car ils sont toujours enregistrés sous un statut agricole même s'ils n'ont jamais travaillé la terre. De la même manière, le passage d'un statut de résident d'une petite ville à une ville moyenne ou grande est malaisé, les localités conservant une grande latitude dans les attributions de *hukou* et dans les services associés aux différences de statut. Les conditions d'obtention (logement, emploi) d'un *hukou* urbain sont difficiles à réunir pour les nouveaux arrivants venus des régions rurales ; aux obstacles en termes de revenu et de qualification (certaines localités limitent l'obtention de leur *hukou* aux personnes très qualifiées ou aux investisseurs), s'ajoutent parfois la perte du droit à la terre auquel ils doivent renoncer dans leur localité d'origine. Plus les localités sont riches, plus ces conditions sont strictes.

Les non détenteurs d'un *hukou* urbain dans la localité où ils travaillent doivent obligatoirement s'enregistrer et disposer d'un permis de séjour provisoire valable un an. Ils sont dès lors considérés comme des travailleurs migrants et sont devenus une force de travail essentielle en ville. En dépit d'une volonté affichée par les instances du parti communiste de mettre fin à la segmentation urbain/rural, ils ne disposent pas des mêmes droits que les résidents : les règlements locaux établissent souvent des traitements moins favorables en matière de protection associée au travail (et de protection sociale d'une manière

générale) ; par exemple, en cas de licenciement, les compensations ne sont pas similaires. L'obtention du permis de résidence peut être soumise à des conditions de logement et d'emploi et entraîne souvent le paiement de droits administratifs alors même que les droits associés sont faibles. De sorte, nombre de migrants ne peuvent ou ne veulent pas s'enregistrer et sont considérés comme en situation irrégulière. Selon Herd et *al.*, 23 % environ des travailleurs des villes sont des migrants illégaux (sans permis de séjour)[7]. Cette situation implique qu'ils peuvent être renvoyés chez eux en cas de contrôle, qu'ils ne peuvent pas faire scolariser leurs enfants, d'où la prolifération des écoles clandestines, et qu'ils ne bénéficient pas des protections légales sur le travail.
En dépit de ces conditions défavorables, les ruraux continuent de migrer dans les villes, poussés par les pertes d'emploi dans l'agriculture et la perspective de salaires plus élevés en ville (qui induit la multiplication par trois de leur revenu). La possibilité octroyée de changer de statut même si elle est réservée à quelques *happy few* constitue également une incitation individuelle très attractive dans une société longtemps restée socialement figée. La pression est néanmoins forte aujourd'hui, socialement et économiquement, pour atténuer la discrimination à l'égard des migrants ruraux, remettant en cause le système des *hukous*.

À la segmentation issue du système planifié des *hukou* et des entreprises d'État s'ajoute aujourd'hui celle entre ouvriers et employés, qualifiés et non qualifiés, les ouvriers non qualifiés ayant des conditions de travail plus dégradées du fait en particulier d'une main-d'œuvre abondante. Or les travailleurs migrants sont souvent peu qualifiés (plus de la moitié d'entre eux ont fait une scolarité de moins de neuf ans selon l'enquête emploi urbain 2010) et sont majoritairement ouvriers. Les conditions de travail des employés sont en général plus favorables que celles des ouvriers, mais moins que celles des travailleurs qualifiés qui bénéficient d'une demande de travail qui s'élève avec la montée en gamme des produits fabriqués en Chine alors même que l'offre n'est pas encore en mesure de satisfaire pleinement ces besoins.

Enfin, comme dans le reste du monde, le marché du travail chinois subit une précarisation de l'emploi liée aux exigences de flexibilité des activités où le travail à temps partiel, indépendant ou sous contractant se développe. Ces formes d'emploi ne bénéficient pas des mêmes protections que le statut de salariés à temps plein. Indépendants et salariés à temps partiel doivent ainsi cotiser volontairement au système d'assurance sociale. Le système est peu incitatif : les employeurs n'y sont pas contraints par la loi et les compensations n'étant pas très élevées en cas de perte d'emploi par exemple, les individus n'y voient pas toujours l'intérêt. Là encore, l'emploi précaire est concentré sur les mêmes catégories de population, essentiellement les travailleurs migrants et les salariés licenciés des entreprises publiques.

La segmentation du marché du travail se réduit néanmoins de manière sensible depuis le milieu des années 2000. Si l'on exclut la population rurale, selon les estimations de Du Yang, à partir des enquêtes emploi urbain depuis dix ans[8], l'emploi informel dans les principales villes chinoises aurait reculé pour les migrants ruraux, entre 2001 et 2010, mais resterait à un niveau élevé et représenterait 65 % de l'emploi. L'emploi informel des résidents urbains se serait, quant à lui, légèrement accru dans le même temps, atteignant en 2010 près de 30 % de l'emploi, essentiellement par "informalisation" de l'emploi (emploi informel dans le secteur formel). Parallèlement, les réformes du marché du travail, tant sur le contrat de travail, les juridictions du travail ou l'incitation à la négociation collective ont tendu à formaliser davantage l'emploi.

Cette réduction de la segmentation relève d'une volonté politique de réduire les inégalités, mais le facteur démographique y joue un rôle déterminant. La surabondance de la main-d'œuvre, longtemps entretenue par le système des *hukou* et par le maintien de salaires réels faibles en dépit d'une croissance à deux chiffres, est en train de s'amenuiser. Des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans les régions les plus industrialisées liées à la transition démographique, aux différentiels d'inflation entre régions et à un potentiel migratoire en décroissance. La Chine serait en passe d'atteindre le "point de retournement de Lewis[9]" à partir duquel la baisse des surplus de main-d'œuvre rurale s'accompagne de hausses de salaire dans l'industrie et conduit à relocaliser les industries dans les régions intérieures. La faible croissance des tranches d'âge les plus jeunes, les plus demandées dans l'industrie exportatrice, et l'inflation dans les villes réduisent le potentiel de migration interne rural/urbain. Parallèlement, la demande de travail peu qualifié reste sou-

(7) Herd R., Koen V. et Reutersward A. (2010), "China's labour market in transition: Job creation, migration and regulation", OECD Economics Department Working Papers, n° 749, Paris : OCDE, février.

(8) China Urban Labor Survey, 2001, 2005, 2010. Ces enquêtes n'incluent que six grandes villes, capitales de province (Shanghaï, Wuhan, Shenyang, Fuzhou, Xi'an et Guangzhou, celle-ci uniquement pour la dernière enquête) et six villes de taille plus modeste, dans la proximité de ces grandes villes. Ces villes représentent les grandes régions chinoises : le delta de la rivière des Perles pour Shanghaï ; le centre de la Chine pour Wuhan ; la région proche de Hong-Kong pour Guangdong (et Shenzhen) ; le nord-est pour Shenyang ; le sud-est pour Fuzhou ; et le nord-ouest pour Xi'an.

(9) Lewis W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", *The Manchester School* 22(2), p. 139-191.

tenue par une croissance tirée par les exportations renforçant le pouvoir de négociation des salariés, y compris les plus vulnérables. De ce fait, les salaires des travailleurs migrants, qu'ils soient informels ou non, ont connu des augmentations sensibles depuis le milieu des années 2000 (ils ont presque doublé en termes réels entre 2001 et 2009, selon le bureau national des statistiques). Dans le même temps, les écarts salariaux entre ouvriers migrants ruraux et ouvriers urbains se sont très fortement réduits[10].

Cette évolution n'est pas sans conséquence sur le maintien du système des *hukou* de plus en plus contesté, à la fois par la jeune génération de migrants qui aspire aux mêmes opportunités d'emploi et d'enrichissement que les citoyens urbains et par une partie de l'élite intellectuelle et politique qui estime ce système désormais contre-productif. La gestion très progressive des disparités régionales et de l'inégalité statutaire entre résidents urbains et migrants ruraux a certes permis à la Chine de gérer sans trop de heurts le passage d'une société rurale à une société urbaine. Mais dans un pays de moins en moins rural, les aspirations nationales à une convergence tant économique que sociale vers les standards des nations les plus riches et la nécessité de miser sur une population active moins nombreuse, et partant plus productive, rendent plus difficile socialement et moins efficace économiquement le maintien d'une segmentation statutaire.

PROTECTIONS EFFECTIVES, CONDITIONS DE TRAVAIL ET DROIT DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La mise en place de protections pour remplacer celles issues de l'économie dirigée demeure très progressive en dépit du volontarisme étatique. La distance reste forte entre les protections légales et les protections effectives, d'autant qu'à la complexité administrative d'un pays immense et aux disparités régionales s'ajoute une évolution très rapide d'une société statutaire vers une société plus ouverte mais aussi plus inégalitaire qui nécessite de renouveler le contrat social. La croissance du revenu et de l'emploi a modifié les structures sociales et les aspirations des citoyens qui réclament, y compris les plus vulnérables d'entre eux (notamment les travailleurs migrants), un traitement plus équitable pour pouvoir profiter pleinement des opportunités de la croissance chinoise. La hausse des contestations sociales[11] témoigne d'une volonté de changement et d'un débat qui traverse le parti communiste chinois. Entre volonté de parvenir à une société "plus harmonieuse" et crainte d'une contestation sociale, entre aspirations à rétablir un socle de protection et peur de nuire à la croissance, les oppositions idéologiques sont nombreuses et ne se résument pas à opposer la vieille garde communiste (plus égalitaire) et la nouvelle élite libérale (qui peut être hostile à certains pans des protections et favorable à la négociation collective).

Dans ce contexte mouvant, il est nécessaire d'établir le bilan des droits formels et effectifs en vigueur sur le marché du travail chinois et d'envisager, dans le même temps, leur évolution tant en matière de négociation collective, de conditions de travail que d'assurances sociales associées au travail.

■ Les syndicats et la négociation collective : vers l'émergence progressive d'une démocratie sociale ?

Formellement, les entreprises de plus de vingt-cinq salariés (y compris étrangères) sont tenues de créer une section syndicale, en vertu de la loi sur les syndicats de 1992, amendée en 2001. Il n'existe pourtant pas de liberté syndicale en Chine, le seul syndicat autorisé étant l'ACFTU (All China Federation of Trade Unions), syndicat du parti communiste chinois. La Chine n'a d'ailleurs pas ratifiée la convention de l'OIT[12] sur la liberté syndicale. Les sections syndicales en sont donc l'émanation. Reflet de ce "centralisme démocratique", le syndicat officiel fonctionne comme un médiateur entre les directives du parti et les entreprises (les *leaders* syndicaux siègent souvent dans les instances dirigeantes) et comme une agence de protection sociale plus que comme un défenseur des droits des travailleurs.

La situation évolue néanmoins rapidement sous les effets conjugués des grèves sauvages et d'une contestation sociale qui prend appui sur des organisations non syndicales ou des syndicats internationaux. Face aux pénuries de main-d'œuvre qui renforcent le pouvoir de négociation des travailleurs et dans un contexte politique où la consommation inté-

(10) Gagnon J., Xenogani T. et Xing C. (2009), "Are all migrants really worse off in urban labour markets ? New empirical evidence from China", OECD Development Centre, Working Paper n° 278, juin.

(11) L'académie des Sciences recense 184 000 incidents de masse en 2010 contre 80 000 en 2007.

(12) Organisation internationale du travail.

rieure est favorisée, la tension est aujourd'hui moins forte entre la libéralisation de l'économie et la protection sociale. Cette évolution, sensible depuis la fin des années 1990, explique qu'en dépit des pressions exercées par les hommes d'affaires nationaux et étrangers (au premier rang desquels les membres de la chambre de commerce américaine de Shanghaï), les autorités ont tenu bon lors de l'établissement de la nouvelle loi sur le contrat de travail en 2007[13]. De même, la présence d'un syndicat officiel n'a pas empêché la constitution d'associations en particulier de protection des travailleurs migrants, mais aussi de syndicats "spontanés" dont la présence n'est ni autorisée, ni interdite, de même que le droit de grève.

La législation autorisant la négociation collective sur le lieu de travail a été introduite par un règlement de 2004 du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Depuis ce règlement qui encourage la syndicalisation dans les entreprises, l'ACFTU a établi des antennes syndicales dans de nombreuses entreprises, étrangères notamment (dont l'emblématique et antisyndicale *Wal Mart*), mais le syndicat officiel a du mal à représenter les revendications des travailleurs, se maintenant dans une logique de médiation et les syndicats d'entreprise se retrouvant parfois aux côtés du management en opposition aux grévistes qui constituent des syndicats "libres" pour mener leurs batailles. Des conflits mettant aux prises les grévistes et le syndicat d'entreprise ont pu ainsi avoir lieu[14]. C'est un sujet de préoccupation de l'ACFTU qui tente de changer ses modes d'action et de réintégrer les mouvements syndicaux qui ont émergé au cours des années 2000. De fait, comme l'indique le journal *Xin Shiji*[15], deux formes d'organisation des travailleurs coexistent en Chine, la première institutionnalisée et coordonnée par la Fédération nationale des syndicats chinois qui "manque de recrues", la seconde "organisée spontanément par les travailleurs qui fédère les masses mais n'est pas institutionnalisée".

En matière de négociation, le gouvernement encourage désormais les conventions collectives dans les entreprises mais elles tendent à refléter simplement les normes légales et aboutissent rarement à des salaires plus élevés ou des conditions de travail plus favorables que les droits sociaux obligatoires. Seuls quelques segments industriels très prospères et les entreprises les plus exposées aux campagnes dénonçant les mauvaises conditions de travail, souvent liées aux sociétés étrangères, ont pu par endroit négocier des normes plus élevées. De fait, les améliorations au dessus des obligations légales que certains mouvements sociaux ont pu obtenir ne s'étendent nullement aux autres activités.

Le spectre de la négociation collective est par ailleurs strictement encadré et se limite essentiellement aux salaires, aux horaires de travail et aux assurances sociales octroyées aux employés. Seuls les représentants officiels syndicaux sont autorisés à négocier, représentants qui peuvent être choisis par les entreprises elles-mêmes ou nommés par les affiliés de l'ACFTU, l'élection des représentants par les travailleurs n'étant que formelle et entérinant un choix préalable[16]. De fait, il n'y a pas de tradition de consultation des travailleurs ni de réelle concertation mais une application par les syndicats officiels des normes édictés par le gouvernement, avec une volonté de ne pas nuire à la stratégie globale du pays. Aujourd'hui, cette absence de démocratie participative et cette approche très centralisée nuisent néanmoins fortement à la crédibilité des syndicats officiels qui se trouvent dépassés par d'autres organisations. Les organisations sociales ou les syndicats autonomes sont en effet tolérés même s'ils ne sont pas autorisés à jouer un rôle dans la négociation collective officielle. En réalité, leur pouvoir de négociation est parfois bien plus élevé comme l'ont montré les augmentations de salaires que certains syndicats de grévistes ont pu obtenir. Les ONG de défense des travailleurs migrants ont joué également un rôle de groupe de pression très important, à la fois pour surveiller l'application des lois et pour faire avancer le droit des travailleurs migrants.

L'ACFTU, après avoir encouragé la création de syndicats d'entreprises tous azimuts, parfois appointés directement par les entreprises elles-mêmes sans souci de représentation des salariés[17], est aujourd'hui plus soucieuse de sa représentativité. La question de la protection des travailleurs migrants qui sont les catégories les plus vulnérables de salariés, ou celle de l'élection directe des représentants des salariés dans les entreprises, est aujourd'hui posée au sein même de la Confédération officielle et aux autorités provinciales qui présentent un front moins uni que par le passé. En revanche, le lien avec les instances du parti communiste chinois reste prédominant, avec une centralisation très forte

(13) Coney (2010), *op. cit.*

(14) Ce fut le cas lors des grèves de l'usine Honda de Guangdong en mai 2010, où les "syndicalistes officiels" ont dispersé de manière musclée les grévistes ; voir "Unity is strength : The workers' movement in China", *China Labour Bulletin*, 2009-2011, octobre.

(15) Dans son édition du 21 juin 2011, citée par Froissard C. (2012), "Les ONG de défense des droits des travailleurs migrants : l'émergence d'organisations proto-syndicales", *Chronique internationale de l'IRES*, n° 35, mars.

(16) Global Labour University (2011), "Where is trade union reform and labour legislation in China heading to?", mai.

(17) Autrefois payés par les entreprises, les représentants syndicaux le sont désormais par le gouvernement.

des relations de travail, tandis que la volonté de garantir la paix sociale au nom de l'intérêt général du pays reste la clé de voûte du syndicalisme officiel. La question de la démocratie sociale est loin d'être tranchée, de même que celle de la démocratie politique. De fait, l'élection directe des représentants (qui existe par endroit) et l'autonomie des syndicats remettraient en cause à la fois le rôle et les intérêts des représentants syndicaux actuels (dont certains sont membres des équipes dirigeantes des entreprises), en particulier au niveau central. Elles poseraient également la question de la liberté d'association et, partant, de la démocratie politique[18]. Le souci des autorités politiques et du syndicat officiel de préserver la paix sociale s'est dès lors plutôt concrétisé dans des dispositions favorables aux augmentations de salaires et du montant des assurances sociales destinées à contenir la contestation (augmentation des salaires minimas, hausse de la couverture sociale).

Paradoxalement, alors que les syndicats de salariés restent très fortement contrôlés par le centre politique, la représentation des employeurs s'est davantage émancipée du *leadership* du parti communiste avec la création encouragée dans certaines provinces (Guangdong) d'associations commerciales indépendantes, aux côtés de la très officielle "confédération des entreprises et des directeurs d'entreprises chinois" et du réseau officiel des chambres de commerce et d'industrie[19].

La mise en place d'une individualisation du droit et d'institutions de contrôle

Parallèlement à cette montée en puissance de la négociation collective, le marché du travail chinois a progressivement organisé une individualisation des droits sociaux, consécutive à l'établissement de la loi sur le contrat de travail et à celle sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail, toutes deux édictées en 2008. Le durcissement de la régulation du marché du travail, mais aussi les difficultés d'application des normes, comme la collusion des entrepreneurs avec les autorités locales, ont conduit ces dernières années à une augmentation sans précédent du nombre des litiges. En théorie, la résolution des conflits du travail en Chine passe préalablement par un processus de médiation organisé par la fédération syndicale unique, processus qui, de fait, est resté confiné au sein des entreprises publiques. L'essentiel des litiges passe donc devant le tribunal après avoir été accepté par une cour d'arbitrage tripartite (pour les salariés, seule la fédération syndicale unique est autorisée). Ces contentieux sont plus individuels que collectifs et concernent très majoritairement les arriérés de salaires[20].

L'élévation du nombre de conflits du travail a conduit certains syndicats d'entreprises et les organisations sociales, notamment celles visant à aider les travailleurs migrants, à fournir une aide juridique aux salariés, en particulier les travailleurs migrants qui sont les plus fragilisés dans la relation de travail. En dépit de l'aide des syndicats et des associations, l'accès à la justice reste problématique, notamment en raison de l'absence de hiérarchie des normes juridiques et d'indépendance des tribunaux. La capacité d'ester en justice est, de plus, particulièrement difficile pour les travailleurs vulnérables qui n'ont ni le temps, ni les moyens pécuniaires et intellectuels de se lancer dans une action judiciaire. Les jugements sont souvent en faveur des employés mais les délais des juridictions sont longs et les décisions pas toujours appliquées. L'individualisation du droit de travail trouve ici sa limite dans un pays où le capital humain est encore fragile et où les institutions n'ont pas encore acquis une véritable capacité de coercition.

Enfin, des institutions pour contrôler la mise en application des réglementations ont été mises en place. La loi de 2004 a créé deux services d'inspection du travail d'État dans les vingt-deux provinces, cinq régions autonomes et deux régions administratives spéciales (Hong-Kong et Macao) : d'un côté, l'inspection de la sécurité au travail dotée de 43 000 fonctionnaires et rattachée à l'administration d'État de la sécurité au travail ; de l'autre, l'inspection du travail *stricto sensu*, rattachée au ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, dotée de 23 000 fonctionnaires et chargée du contrôle des contrats, du versement des salaires et charges sociales, du respect du salaire minimum et de la durée du travail. Les inspections de la sécurité et du travail souffrent néanmoins des mêmes carences qui affectent d'autres pays émergents et en développement : faible capacité et qualification de leurs membres (nombre, qualité des équipements, faibles rémunérations impliquant un niveau de corruption élevé) ; difficulté à contrôler le travail agricole

(18) Zhu Y., Warner M. et Feng T. (2011), "Employment relations "with Chinese characteristics". The role of trade unions in China", *International Labour Review*, vol. 150(1-2).
(19) Ma Z. (2011), "Industrial relations in China : A review based on a six-party model", *International Labour Review*, vol. 150(1-2).
(20) Cai F. et Wang M., (2012), *Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China*, Working Paper n° 307, centre de Développement, OCDE.

et le travail domestique ; faible niveau de compréhension et de connaissance des droits du travail par les employés eux-mêmes, en particulier dans le secteur informel ou chez les travailleurs vulnérables qui ne se plaignent pas auprès des inspections du travail, la méfiance envers les institutions pouvant également constituer un frein.

De ce fait, la divergence entre le droit du travail et son application reste entière et la protection des travailleurs est prise en étau entre une volonté de rentabilité économique immédiate et une stratégie d'amélioration des conditions de travail et de la qualité des emplois à plus long terme.

Conscientes de ces faiblesses, mais aussi de la nécessité d'améliorer la qualité du travail pour monter en gamme, les autorités chinoises ont mis en place une réforme du système d'information des inspections du travail et des modalités d'action de ses inspecteurs visant non seulement à sanctionner les entreprises contrevenantes mais aussi à informer les travailleurs de leurs droits afin d'améliorer la productivité du travail. Conformément aux préconisations de l'OIT, cette stratégie mixte permet d'identifier "les obstacles qui empêchent les entreprises d'observer la loi et d'élaborer des solutions innovantes"[21] alliant respect des protections de l'emploi et augmentation de la rentabilité.

■ Des conditions de travail toujours dégradées

Les conditions de travail sont formellement bien encadrées par la loi mais la faiblesse du dialogue social, la difficulté des inspections du travail à faire appliquer les nombreuses réglementations édictées[22], l'autonomie locale des gouvernements de province qui peuvent édicter des règles différentes du droit national, comme l'ampleur du travail informel, rendent difficile leur application.

En matière de temps de travail tout d'abord, le code du travail chinois établit une durée légale maximale du travail fixée à huit heures par jour et quarante heures par semaine sauf circonstances spéciales. Dans ce cas, il est possible d'étendre cette durée légale d'une à trois heures supplémentaires par jour, dans la limite de trente-six heures par mois. Ces exemptions sont fréquentes dans les zones économiques spéciales destinées aux entreprises exportatrices qui bénéficient de dérogations au droit du travail en vigueur. C'est le cas de l'usine Foxconn, située dans la province de Guangdong, qui a acquis le "droit" de déroger à la règle des quarante heures par semaine ; cette entreprise sous-traitante d'Apple, Sony et Dell a connu une vague de suicides au cours de l'année 2010, en raison des mauvaises conditions de travail qui y régnaient. Le cas de cette entreprise est loin d'être une exception. La durée effective du travail est souvent au-delà de la durée légale. Selon une enquête du Centre de recherche sociale de l'université de Pékin[23], 30 % des Chinois travailleraient plus de dix heures par jour. La durée moyenne hebdomadaire qui intègre pourtant les travailleurs saisonniers et précaires s'échelonne en milieu urbain de cinquante-trois heures pour les travailleurs formels, à près de soixante-quatre heures pour les travailleurs informels (tableau 1). Or ces heures supplémentaires sont souvent peu ou mal rémunérées. Les arriérés de salaires, qui touchent en particulier les migrants ruraux travaillant dans les régions industrialisées de l'Est, sont ainsi les premiers motifs de litiges devant les juridictions du travail.

Tableau 1

Nombre d'heures effectives de travail hebdomadaire en zone urbaine

	2001	2005	2010
Travailleurs formels	53,6	53,6	53,2
Travailleurs informels	72	75	63,8

Source : China Urban Labour Survey 2001, 2005, 2010.

(21) Pires R. (2008), "Vers un respect durable de la législation : résultats des modèles d'inspection du travail", *Revue internationale du travail*, vol. 147 (2-3), Genève : Bureau international du travail.

(22) En 2001, la loi sur la prévention et le contrôle des maladies professionnelles ; en 2002, la loi sur la sécurité de la production ; en 2003, la régulation sur l'assurance en cas d'accidents du travail ; en 2004, le règlement sur la supervision de la sécurité du travail ; en 2007, les lois sur l'emploi des personnes handicapées, sur le contrat de travail, sur la promotion de l'emploi, sur les congés annuels ; en 2008, le règlement sur le contrat de travail et en 2011 la révision de la loi sur l'emploi des personnes handicapées.

(23) Enquête nationale auprès de 30 000 personnes. Citée par Ambassade de France en Chine (2012), "La protection sociale dans les pays émergents. Le cas de la Chine", septembre.

En matière de conditions et de sécurité au travail, la régulation est encore faible. Les questions de sécurité au travail ne font pas partie de la négociation collective et n'incluent pas davantage les conditions de travail qui sont parfois carcérales pour les migrants ruraux dans les usines du delta de la rivière des Perles. La présence de syndicats "autorisés" ne permet pas une surveillance suffisante du respect de conditions de travail décentes.

Enfin, la rapide industrialisation de la Chine et son rôle pivot d'atelier du monde ont des répercussions sur la santé et la sécurité au travail. Avec 136 morts par jour dans les accidents du travail, dont 1 973 personnes ayant péri dans des accidents de mine[24], 18 000 cas de maladies professionnelles[25] dont la moitié sont des travailleurs migrants travaillant dans les mines et atteints de pneumoconiose, la Chine paye un prix humain très élevé pour sa croissance. Plusieurs facteurs expliquent ces chiffres :

- la composition très industrielle de la croissance chinoise et l'exploitation des mines de charbon exposent de fait nombre d'entreprises aux maladies professionnelles (16 millions d'entreprises et 200 millions de travailleurs seraient potentiellement exposés à un risque de maladie professionnelle[26]) ;
- la faiblesse de la supervision, tant des inspections que des syndicats, limite les possibilités de contrôle de la sécurité émanant de la base ;
- la priorité accordée par certaines autorités locales au développement économique rapide implique un relâchement du contrôle ;
- la faible implication des employeurs qui n'effectuent que rarement un contrôle de santé de leurs employés et ne respectent pas toujours les normes de sécurité ;
- la faible qualification et la précarité de la main-d'œuvre employée, peu accoutumée à la prévention des risques professionnels, et qui n'ose pas ou ne sait pas faire valoir ses droits en cas de maladie professionnelle ou d'accidents du travail.

Outre la réforme récente des inspections déjà évoquée, c'est sur le régime d'accidents du travail/maladie professionnelle que les réformes ont porté pour faire face à cette situation. La faiblesse des compensations en cas de maladie professionnelle ou d'accident du travail n'incitant pas les employeurs à prendre les mesures idoines, les indemnités d'invalidité et les allocations décès ont non seulement été relevées mais elles ont été unifiées au niveau national. Aujourd'hui, c'est le seul revenu de remplacement à ne pas être variable selon les régions mais déterminé par le salaire mensuel de l'employé. Les cotisations sont payées uniquement par l'employeur et leur montant varie en fonction de la dangerosité de l'activité, réévaluée périodiquement en fonction de la fréquence des accidents. En cas de défaut de l'entreprise, un fonds d'indemnisation d'assurance accidents du travail a été créé pour assurer le versement des prestations. La nouvelle loi sur l'assurance sociale de 2011 a également étendu le spectre de l'assurance accidents du travail, le rendant obligatoire à la fois pour les entreprises privées (nationales ou étrangères), les entreprises publiques ou contrôlées par l'État et les entreprises à propriété collective (le plus souvent rurales) mais aussi pour les associations et les cabinets indépendants.

Si l'attention médiatique tend à se focaliser sur le secteur formel, notamment sur les sous-contractants des multinationales à l'instar de Foxconn, les relations de travail y sont toutefois plus formalisées et plus protégées que dans nombre d'entreprises locales. Au total, les conditions de travail les plus dégradées et les relations sociales les moins formalisées (absence quasi totale de représentation syndicale) se trouvent dans les entreprises privées chinoises, destinées au marché domestique, en particulier les petites et moyennes entreprises où l'exploitation des travailleurs s'apparente à celle qui prévalait dans les sociétés occidentales à l'époque de la première révolution industrielle. À l'inverse, les meilleures conditions de travail et de formalisation des relations de travail (protection et représentation des travailleurs) se situent dans les entreprises d'État et les *joint-ventures* formées avec des sociétés étrangères. Les entreprises détenues par des capitaux étrangers (principalement en provenance de Hong-Kong, Taïwan et Macao) et les sous–traitants des multinationales se situent entre ces deux extrêmes, avec un emploi et des relations de travail plus formalisés, mais une réticence forte à la présence syndicale et des problèmes récurrents d'horaires hebdomadaires de travail extrêmement élevés et d'arriérés de salaires impayés, en raison d'une facturation à la pièce qui autorise toutes les dérives : les "pièces"

(24) Chiffres 2011 de l'administration d'État de la sécurité du travail.
(25) Chiffre 2009 du ministère de la Santé.
(26) Ambassade de France en Chine (2012), *op. cit.*

fabriquées par les ouvriers sont censées être réalisées durant un temps qui ne correspond nullement à la charge réelle de travail, occasionnant des débordements d'horaires et des conflits récurrents sur les heures supplémentaires dues.

■ Les salaires minima et l'assurance chômage

Enfin les autorités chinoises ont mis en place, pour les travailleurs, des régulations et des allocations assurant un revenu décent (salaire minimum) et un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi. Ces protections restent néanmoins très variables selon les individus et concernent encore peu de travailleurs.

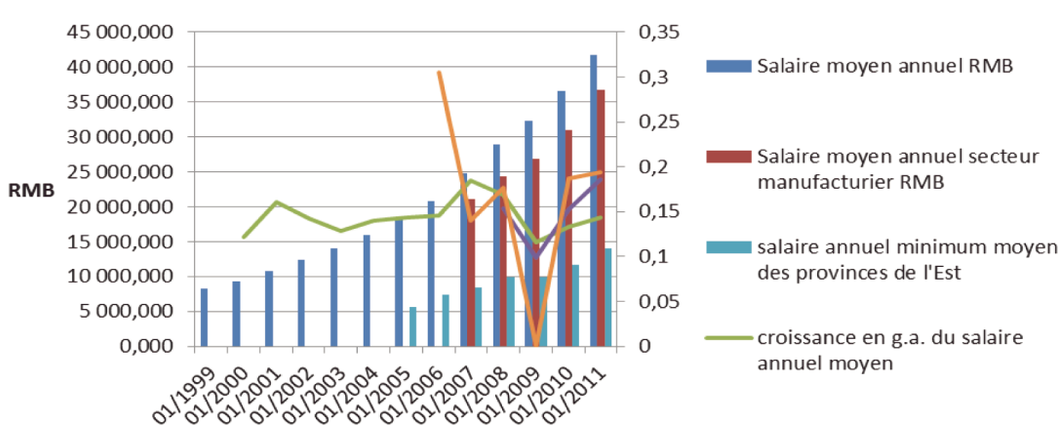
Le salaire minimum

Introduit dès 1993 en Chine, le principe d'un salaire minimum a été réaffirmé par la loi de 2004 qui instaure un salaire horaire minimum sur la base d'une semaine de quarante heures de travail (au-delà ce sont des heures supplémentaires rémunérées à 150 % du barème horaire standard), assorti de pénalités en cas de non respect. Ce salaire minimum est fixé au niveau local et non national, et ne s'applique qu'aux grandes villes et non aux villes moyennes. Les taux minima de salaire mensuel et les taux horaires sont fixés par le ministère du Travail et des Affaires sociales pour trente et une provinces, régions autonomes et communes, sur proposition des autorités locales. Les niveaux de rémunération sont dès lors très variables s'étalant de 1500 yuan mensuel à moins de 850 yuan dans la province du Jiangxi. Le taux mensuel le plus élevé se situe à Shenzhen (province du Guangdong qui a connu d'importants mouvements de grèves en 2010) et le taux horaire le plus élevé à Pékin. D'une manière générale, les régions côtières bénéficient de salaires minima plus élevés que les régions de l'intérieur. Dépendant des conditions de vie locale dans les différentes provinces dont les niveaux de revenu et d'inflation sont très disparates, les salaires minima peuvent également varier selon la branche professionnelle.

La stratégie chinoise engagée depuis la fin des années 2000 visant un rééquilibrage de la croissance en faveur de la consommation intérieure ainsi que la montée des conflits du travail ont conduit à des augmentations du salaire minimum. Selon le ministère de la Santé et du Travail, seize provinces et municipalités chinoises auraient en 2012 augmenté leur salaire minimum, en moyenne de près de 20 %, en dépit des perspectives de ralentissement de la croissance chinoise. La croissance du salaire minimum est néanmoins restée en deçà de celle du salaire moyen, en particulier dans les provinces de l'Est qui ont connu des hausses de salaires substantielles dans l'industrie manufacturière (voir graphique 1). Le salaire minimum dans ces régions les plus industrialisées de Chine a été multiplié par 1,5 entre 2005 et 2011, alors que le salaire moyen a, dans le même temps, presque triplé au niveau national. Le salaire minimum dans ces mêmes provinces de l'Est, les plus riches du pays, ne représente qu'environ un tiers du salaire moyen annuel, une proportion stable depuis 2005 mais qui est relativement faible au regard des standards internationaux (60 % du salaire moyen en France).

Graphique 1

Croissance des salaires entre 1999 et 2011



Source : Ambassade de France en Chine (2012), op. cit.

Bien que réévalué annuellement ou tous les deux ans, le mécanisme de fixation des salaires minima n'est pas institutionnalisé par des règles que tous les échelons régionaux respecteraient, ce qui laisse une grande latitude aux pouvoirs locaux. La négociation collective avec les représentants des employeurs et de la fédération syndicale unique chinoise n'est pas obligatoire et les critères de réévaluation ne sont pas davantage normés. Depuis les fortes grèves médiatisées de 2010, les autorités chinoises ont fait montre d'une volonté d'unifier les règles présidant à la fixation de l'ensemble des salaires (et non des seuls salaires minima), de leur déclinaison provinciale ou sectorielle, et de l'implication de la négociation collective.

Quels que soient son niveau et les mécanismes présidant à sa détermination, le salaire minimum reste mal appliqué, en particulier chez les migrants ruraux, mais également chez les détenteurs d'un *hukou* urbain. L'incidence des rémunérations inférieures au salaire horaire minimum va de près de 30 % pour les résidents urbains en Chine à 60 % pour les travailleurs migrants en ville (chiffres 2007)[27]. En revanche, les minimas mensuels sont en général respectés, l'augmentation salariale dans les villes ayant touché l'ensemble des travailleurs quel que soit leur statut. Dès lors, la grande majorité des salariés qui ne sont pas rémunérés à l'heure (plus souvent les résidents locaux que les travailleurs migrants) reçoivent un salaire supérieur au minimum[28].

Indemnités de licenciement et assurance chômage

Comme dans nombre de pays émergents, sécuriser l'emploi en Chine passe par des indemnités de licenciement dont les montants sont assez généreux (correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté, les indemnités ne peuvent être inférieures à 80 % du salaire minimum local et ne peuvent être supérieures à 300 % du salaire moyen de la ville). Obligatoires pour tous les types de contrat, ces indemnités sont de fait la principale protection pour les employés à contrats à durée déterminée qui sont la règle en Chine. En effet, seuls 20 % des employés urbains ont un contrat à durée indéterminée, essentiellement dans la fonction publique et dans les entreprises contrôlées par l'État. Trois facteurs entravent néanmoins l'application effective des indemnités de licenciement : l'ampleur du travail informel, la faiblesse des inspections du travail et la collusion entre les autorités locales et les chefs d'entreprises.

La hausse du niveau de revenu et la nécessité de sécuriser les parcours, plus que de protéger l'emploi, ont dès lors conduit à renforcer l'assurance chômage en Chine.

Le système d'assurance chômage a ainsi connu deux changements majeurs au cours des dix dernières années :

- Il est désormais obligatoire pour tous les employés urbains ;
- Il est conditionné à la recherche active d'un emploi (ou au suivi d'une formation).

Financée par des cotisations individuelles ou collectives, l'assurance chômage se caractérise néanmoins par la faiblesse des indemnités versées, par le nombre encore réduit de bénéficiaires et par les difficultés à l'étendre et l'unifier en dépit de la nouvelle loi sur l'assurance sociale.

Le montant des indemnités de chômage est fixé par les gouvernements des provinces, les régions autonomes et les municipalités. Il est fonction des conditions et du niveau de vie local, et il est calculé entre deux limites : il doit être d'une part supérieur à l'allocation de garantie du minimum vital des citadins de la région et d'autre part, ne peut pas excéder le salaire minimum de la région. Le montant et la durée des versements dépendent également de la durée d'affiliation de l'assuré. Plus la durée de cotisation est élevée, plus les montants s'approchent des plafonds et plus s'élève le nombre de mois pendant lesquels les prestations sont versées (minimum douze mois, maximum vingt-quatre mois). L'emploi stable étant marginal en Chine, comme dans le reste du monde émergent, et le *turn over* de l'emploi concentré sur certaines catégories vulnérables, peu de chômeurs touchent le maximum d'indemnités. Ces dernières ne sont pas liées au revenu perçu en emploi ce qui rend l'assurance chômage peu attractive pour ceux qui doivent cotiser individuellement (indépendants). L'allocation ne pouvant être supérieure au salaire minimum dont les montants sont généralement faibles et variables selon les régions, elle ne permet pas de pourvoir aux besoins des chômeurs et de leur famille. Si le niveau

(27) Organisation internationale du travail (2010), "Rapport mondial sur les salaires", Genève.

(28) World Bank and Development Research Center of the State Council of China (2012), *China 2030 : Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington : World Bank.

absolu de l'assurance chômage a progressé depuis dix ans, il a moins augmenté que le salaire moyen, le revenu de remplacement en termes de niveau de vie a donc décliné.

L'assurance chômage non seulement n'assure qu'un faible revenu de remplacement mais elle touche un nombre de bénéficiaires encore très réduit. En dépit d'une progression constante, la couverture reste en effet très faible, dans la mesure où l'assurance chômage ne s'adresse qu'aux titulaires d'un contrat de travail ou aux indépendants ayant cotisé. En 2011, le nombre de personnes qui ont bénéficié de l'assurance chômage n'était que de 1,97 millions. Au total, seulement 18 % des chômeurs étaient ainsi couverts. Les migrants sont particulièrement exclus de l'assurance chômage, du simple fait qu'ils cotisent peu (absence de contrat de travail et segmentation liée à leur statut) : sur les 143,17 millions de travailleurs ayant cotisé à l'assurance chômage en 2011, 18 % étaient des travailleurs migrants.

En raison d'un taux de chômage réduit, en particulier dans les villes où les contributeurs à l'assurance chômage sont concentrés, les dépenses sont inférieures aux recettes, ce qui dégage des surplus.

En vertu de la loi de 2010 sur l'assurance sociale, l'assurance chômage est en principe transférable lors d'un changement d'entreprise ou de lieu de travail. Selon le *China Labour Bulletin*[29], la transférabilité des droits serait peu ou mal appliquée aux travailleurs migrants retournés dans leur lieu de résidence d'origine, dans la mesure où certaines régions rurales ne disposent pas d'organismes en charge du recouvrement des cotisations et de la distribution des allocations. De ce fait, l'allocation chômage leur est versée en une fois, lors du licenciement, et son montant est souvent inférieur à celui prévu par la loi.

ANNEXE 2 : LA CHINE
La Note d'analyse n° 301 - Novembre 2012

Cécile Jolly
département Travail Emploi
Centre d'analyse stratégique

(29) *China Labour Bulletin*, (2012), "China's social security system", 13 septembre, article traduit dans *Metis*, septembre 2012.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Centre d'analyse stratégique

Novembre 2012
n° 301
LA NOTE D'ANALYSE
Travail Emploi

Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents

ANNEXE 3 : L'INDE

Le droit du travail indien, formellement riche et protecteur, est au cœur des débats nationaux sur la politique économique. Tant les représentants des employeurs que le gouvernement voient en lui un facteur de rigidité sur le marché du travail, nuisible à son dynamisme ainsi qu'à la croissance économique. Dans les faits, le droit du travail est cependant peu respecté. Il ne s'applique, de *jure* et de *facto*, qu'à une infime minorité de travailleurs. Lorsqu'il est applicable, il l'est en outre de façon très fragmentaire. Alors que le marché du travail connaît une vague d'informalisation depuis les années 1980, toute tentative de réforme structurelle du droit achoppe, dans ce contexte, sur une difficile conciliation entre États et partenaires sociaux. Mais face à une contestation sociale grandissante, la nécessité d'améliorer les conditions de travail et la protection des travailleurs peut difficilement attendre, spécialement dans un régime démocratique. Cela se traduit, sur la période récente, par une multiplication des initiatives publiques pour mettre en œuvre des dispositifs d'assistance *ad hoc*. Si ces derniers représentent un progrès notable en faveur de la protection des travailleurs, ils témoignent en même temps de la difficulté à réformer substantiellement les institutions du marché du travail pour améliorer l'accès à l'emploi productif et garantir de meilleures conditions de travail.■

DROIT DU TRAVAIL ET PROTECTION DES TRAVAILLEURS DEPUIS 1947 : SOCIALISME, LIBÉRALISME ET CONTESTATION SOCIALE

Comme dans la plupart de ses anciennes colonies, le droit du travail et l'organisation de la protection sociale en Inde sont fortement marqués par l'héritage de l'Empire britannique. D'un point de vue strictement légal, plusieurs lois fondamentales relatives au travail ont été adoptées durant la période coloniale – la législation relative au contrat de travail notamment date de 1872[1] –, certaines sous l'influence de l'Organisation internationale du travail (OIT).

La colonisation explique également que la construction du droit du travail est fortement marquée par l'implication des grandes entreprises, à l'instar de Tata, dans la régulation du travail. La naissance de l'industrie indienne au début du XXe siècle est en effet marquée par la convergence des intérêts exprimés par les acteurs économiques et politiques nationaux en faveur de l'indépendance. La nécessité d'encadrer les relations de travail est actée par le mouvement indépendantiste du Congrès dès 1930, dans la déclaration de Karachi sur les droits fondamentaux : "L'État se doit de protéger les intérêts des ouvriers de l'industrie, ainsi que d'assurer, à travers une législation appropriée et d'autres moyens, un salaire de subsistance, des conditions de travail saines, un temps de travail limité, un appareil approprié de règlement des conflits entre employeurs et ouvriers, et une protection contre les effets de la vieillesse, de la maladie et du chômage". Les principes énoncés dans la déclaration seront repris en 1950 dans les Principes Directifs de l'État n° 39, 41, 42 et 43 énoncés dans la Constitution indienne.

Aussi, alors qu'après l'Indépendance l'Inde adopte un modèle économique socialiste caractérisé par l'interventionnisme de l'État dans l'organisation de la vie économique, les grandes entreprises, mais aussi les syndicats, sont des partenaires à part entière sur la voie de l'industrialisation. Cette connivence entre l'État et les partenaires sociaux a permis, jusque dans les années 1980, le développement et le maintien d'un droit du travail formellement riche et protecteur. De fait, l'Inde présente l'une des législations les plus complètes et les plus détaillées au monde en matière de droits du travail. La régulation de l'emploi et du travail, qui est une compétence partagée entre l'État central et les États régionaux, compte au total près de deux-cent lois (dont une cinquantaine au niveau central) et comprend plusieurs textes instaurant une sécurité sociale minimum[2]. Encore récemment, l'Inde a signé avec l'OIT un programme relatif au "travail décent[3]" qui a été qualifié par l'organisation de "programme le plus grand et le plus étendu lancé par l'OIT et les partenaires sociaux jusqu'ici[4]".

Depuis 1991, le gouvernement indien s'est toutefois engagé dans la libéralisation de l'économie, dans le cadre d'une stratégie de croissance fondée sur le développement des exportations et la compétitivité-prix. Cela s'est traduit par un retrait de l'intervention étatique et de la régulation du travail. Depuis cette période, l'Inde a largement adopté les théories économiques dites de "*trickle down*" selon lesquelles les gains de la croissance économique doivent "ruisseler" jusqu'aux plus pauvres et apporter à tous une augmentation du revenu par tête ainsi qu'une amélioration du bien-être matériel. Dans ce cadre, le rôle de la régulation, garante de la protection des travailleurs et de la qualité de l'emploi, est négligé au profit de celui désormais assigné au droit du travail : assurer l'attractivité et la croissance de l'économie indienne[5]. Le gouvernement indien affiche ainsi, au niveau national comme dans les négociations internationales, que "l'emploi pour tous" est sa priorité tandis que le "travail décent" est estimé devoir découler automatiquement du plein emploi. Dans ce contexte, la réforme du droit du travail est placée au cœur des débats économiques indiens.

De fait, le droit social indien est réputé faiblement efficace tant du point de vue de la croissance économique que des

(1) *Indian Contracts Act* de 1872.

(2) Le *Employee State's Insurance Act* de 1948 (cf. infra), qui s'adresse aux entreprises de dix salariés et plus, prévoit pour les employés et leurs familles un accès aux soins médicaux, le versement d'aides financières en cas de maladie ou de grossesse, ainsi que le versement de salaires mensuels en cas d'accident du travail provoquant le décès de l'employé ou son incapacité à travailler. Le *Employee Provident Fund and Miscellaneous Provisions* Act de 1952 concerne les entreprises de vingt salariés et plus, et organise la mise en place d'un fonds de prévoyance ; le *Provident Fund*, alimenté par une ponction de 12 % du salaire, est un fonds reversé à l'employé à sa retraite, ou à sa famille en cas de décès de l'employé.

(3) Le travail décent, tel que défini par l'OIT, est la possibilité pour chaque femme et chaque homme d'accéder à un travail productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Cela suppose notamment : la possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré ; la sécurité au travail et la protection sociale pour les travailleurs et leur famille ; l'amélioration des perspectives de développement personnel et d'intégration sociale ; la liberté pour les êtres humains d'exprimer leurs préoccupations, de s'organiser et de participer à la prise de décisions qui influent sur leur vie ; l'égalité des chances et de traitement pour l'ensemble des femmes et des hommes.

(4) Lerche J. (2012), "Labour regulations and labour standards in India: Decent work?", *Global Labour Journal*, 3(1).

(5) NCEUS (2007), "Conditions of Work and Promotion of Livelihood in the Unorganised Sector".

conditions d'emploi des travailleurs. Extrêmement riche, détaillé et décentralisé, le droit en devient parfois contradictoire, ce qui suscite des critiques récurrentes de la part des représentants des employeurs. Cette complexité a même donné naissance à un secteur d'activité dédié à l'interprétation du droit[6]. À l'instar des débats européens, la "rigidité" du droit social indien est également mise en avant comme frein au dynamisme du marché du travail[7]. Ainsi lors de la conférence nationale du Travail en février 2012, le Premier ministre déclarait, en signe de progrès : "De plus en plus d'États ont adopté une approche considérablement plus flexible des enjeux liés à l'emploi".

Ce relatif désengagement de l'État, qui contraste avec la période précédente, est critiqué par les organisations syndicales de travailleurs alors que l'Inde traverse au même moment une période d'informalisation et de précarisation de l'emploi, ainsi que d'augmentation des inégalités, en dépit d'une croissance économique soutenue (cf. *infra*). L'indice de Gini, qui mesure les inégalités de revenus au sein d'un pays, est ainsi passé en Inde de 30,8 en 1994 à 33,4 en 2005, alors qu'il avait connu une baisse dans les années 1980[8]. Dans ce contexte, l'objectif d'une plus grande flexibilité du droit est dénoncé comme vecteur d'une course au moins disant social entre les régions, tandis que l'État central est accusé d'un biais favorable aux employeurs et de demeurer aveugle aux violations du droit. Le gouvernement se heurte, dans ce contexte, à une grogne croissante de la part de la société civile et des syndicats de travailleurs qui militent pour une réforme substantielle des droits sociaux allant dans le sens d'une extension des protections au-delà du seul secteur formel (cf. *infra*). Plusieurs initiatives ont été prises pour tenir compte de ces demandes.

D'abord, initiative inédite et formellement prometteuse, une commission spéciale a vu le jour en 2004 avec pour mandat d'étudier les conditions de travail et de sa régulation dans le secteur informel, dit "non organisé" en Inde (cf. définition *infra*). La *National Commission on Entreprises in the Unorganised Sector* (NCEUS) a rendu ses conclusions en 2007, recommandant l'adoption d'une législation chapeau qui viendrait couvrir tous les travailleurs contre les principaux risques (santé, maladie, emploi, vieillesse). Ensuite, en 2005, le gouvernement a introduit, sous la pression des syndicats, un revenu minimum garanti en zone rurale sous la forme du *National Rural Employment Guarantee Act* (cf. *infra*). Enfin, en 2008, le parlement a adopté, en réponse aux recommandations de la NCEUS, la *Unorganized Sector Workers' Social Security Bill*. Visant les 93 % de travailleurs indiens informels, cette loi leur offre une couverture maladie, une assurance vie et handicap, une assurance en cas d'accident professionnel, ainsi qu'une retraite. D'après le gouvernement indien, 340 millions de travailleurs devraient en bénéficier d'ici 2013.

Ces initiatives représentent, sans aucun doute, des progrès majeurs qui laissent présager une évolution plus favorable que par le passé en matière de protection des travailleurs. Toutefois, elles ont été critiquées pour leur manque d'ambition. Ne visant qu'une assistance sociale minimale, les lois adoptées n'apportent guère de progrès en matière d'accès à l'emploi protégé et de conditions de travail. Il existe ainsi un décalage croissant entre des initiatives positives visant l'institution d'un socle minimal de protections et l'extrême vulnérabilité d'une majorité de la population en matière de conditions de travail et de qualité de l'emploi[9]. Certains considèrent ainsi les initiatives susmentionnées comme un moyen, pour le gouvernement, d'acheter la paix sociale à moindre frais tout en retardant la conduite de réformes structurelles de la protection sociale et du droit du travail[10]. Or, l'Inde ne peut faire l'économie de telles réformes. En l'état, la régulation du travail est peu applicable et, de fait, très marginalement appliquée.

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, ENTRE SEGMENTATION ET FORMALISATION DE L'EMPLOI

Si la régulation du travail et la protection des travailleurs sont bien installées en Inde, la part des travailleurs à laquelle elles s'appliquent a toujours été relativement faible. Ces lois, inspirées de celles discutées en Europe pour une société industrielle, n'ont jamais recouvert la réalité économique et sociale du marché du travail indien. À l'inverse de l'Europe,

(6) "Business booms for labour laws outsourcing units", voir sur : http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-08-19/news/27573114_1_labour-laws-pan-india-presence-outsourcing.

(7) Besley T. et Burgess R. (2004), "Can labor regulation hinder economic performance? Evidence from India", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119(1), p. 91-134, février.

(8) Données de la Banque mondiale.

(9) Harriss-White B. (2010), "India's informal capitalism and its regulation", *International Review of Sociology*, vol. 20(3).

(10) Voir notamment Guérin I. et *al.*, (2012), "Labour Standards in India", *Global Labour Journal*, vol. 3(1).

l'emploi salarié à temps plein ne reflète pas en Inde la situation de la majorité des travailleurs. Or le droit s'applique difficilement en présence d'un marché du travail aux segmentations multiples, où la prégnance de l'informalité et des emplois précaires réservent de fait les protections effectives à une minorité de travailleurs.

L'emploi formel en Inde représente moins de 10 % de l'emploi total. "L'inclusion", c'est-à-dire l'extension horizontale et verticale des protections associées au travail[11], est, comme pour les autres pays émergents, un défi considérable. Toutefois, plus que partout ailleurs, non seulement le marché du travail indien, mais aussi sa régulation, sont extrêmement fragmentés, si bien que la couverture du droit est très faible.

La persistance de l'emploi informel est en effet spécialement forte en Inde où, malgré la croissance économique soutenue des deux dernières décennies, on assiste à une informalisation de l'emploi. Le secteur formel emploie moins de 10 % des travailleurs, les entreprises privées du secteur formel ne représentent qu'environ 3 % de la population en emploi, et le secteur public 5 %. Au total, l'emploi informel équivaut à environ 93 % de l'emploi[12] et contribue pour plus de la moitié au PIB indien[13].

Cette tendance ne semble pas en voie de s'inverser. La dernière enquête Emploi[14] montre, au-delà de la volatilité statistique, un mouvement relativement continu d'informalisation et de précarisation de l'emploi depuis la fin des années 1980 avec en outre, sur la période récente, une part croissante des travailleurs urbains réguliers déclarant ne pas avoir de contrat de travail écrit[15] (augmentation de 59 % à 65 % entre 2004/2005 et 2009/2010) ainsi qu'un fort accroissement de la part des travailleurs temporaires et occasionnels.

Tableau 1
Structure de l'emploi en Inde

Enquête emploi	Auto-employés	Employés salariés réguliers	Employés temporaires/occasionnels
66e : 2009-2010	44,9	25,2	31,7
61e : 2004-2005	49,8	24,2	28,3
55e : 1999-2000	46,0	23,3	32,6
50e : 1993-1994	46,6	22,6	24,0
43e : 1987-1988	48,2	23,5	14,5
38e : 1983	47,8	22,7	21,9

Source : Centre d'analyse stratégique, d'après l'Enquête emploi annuelle indienne, 2009/2010.

Quatre facteurs peuvent expliquer l'importance et la persistance de l'emploi informel.

- Une première limite à la formalisation tient à la structure même de la société, encore largement rurale : plus des deux tiers de la population travaillent dans le secteur agricole.
- L'évolution globale des marchés du travail dans le monde tend vers le développement des emplois dits "atypiques" qui sont, partout, moins bien couverts par le droit du travail. L'Inde n'échappe pas à ce mouvement, auquel il faut ajouter, dans son cas, la baisse des effectifs du secteur public, qui pèse dans les statistiques de l'emploi formel.
- L'évolution démographique présente un rapport de force entre offre et demande de travail défavorable aux travailleurs dans une période de "croissance sans emploi" particulièrement marquée sur la période récente[16], où la croissance de la population en âge de travailler dépasse celle de l'emploi formel. Entre 2005 et 2010, le taux d'emploi au sein de la

(11) Selon la terminologie de l'Organisation internationale du travail en matière d'extension de la protection sociale, c'est-à-dire plus de personnes couvertes et un degré plus élevé de couverture.
(12) OCDE (2011), *Étude économique de l'Inde* 2011.
(13) Government of India, (2012), "Committee on unorganised sector statistics", National Statistical Commission.
(14) National Sample Survey Office (2011), "Report on employment and unemployment survey 2009/2010".
(15) NB : en théorie, le droit du travail indien prévoit que le contrat de travail peut être oral.
(16) Cf. notamment Subhanil Chowdhury (2011), "Employment in India: What does the latest data show?", *Economic and political weekly*.

population en âge de travailler a d'ailleurs baissé de trois points en Inde, passant de 58 % à 55 % d'après la Banque mondiale[17].

- Enfin, et c'est ce dernier aspect qui nous intéresse plus particulièrement ici, le droit du travail lui-même participe de la persistance de l'informel. L'Inde opère en effet une distinction entre un secteur dit "organisé", couvert par le droit et correspondant en ce sens au secteur formel, et un secteur informel dit "non organisé", exclu du champ d'application de la régulation du travail. Les emplois informels peuvent se développer indistinctement dans l'un ou l'autre secteur. À l'instar du secteur informel, les frontières exactes du secteur "non organisé" ne sont pas claires, mais on peut se référer depuis 2007 à la définition qui en a été donnée par la NCEUS. Selon elle, ce secteur rassemble toute entreprise privée individuelle ou familiale, sans personnalité juridique, engagée dans la production et la vente de biens et services, exploitée à compte propre ou dans une logique partenariale et employant moins de dix personnes. Les travailleurs "non organisés" sont ceux travaillant dans le secteur non organisé ainsi que les travailleurs du secteur formel dont l'employeur ne garantit par de couverture sociale ou une protection par le droit du travail. Le seuil de dix employés retenu pour la définition du secteur non organisé s'explique par la segmentation opérée par le droit lui-même. La loi fondamentale de régulation des conditions de travail en Inde, le *Factory Act* de 1948, dispose en effet que les régulations qu'il prévoit ne s'appliquent pas aux entreprises de moins de dix salariés pour les entreprises bénéficiant de l'électricité et à celles de moins de vingt salariés lorsqu'elles n'utilisent pas l'électricité. Quant à la loi régulant les relations de travail et la protection de l'emploi, le *Industrial Dispute Act* de 1947, elle ne s'applique qu'aux entreprises au-delà de cinquante salariés. Un très grande nombre d'entreprises et de travailleurs indiens sont donc exclus de *jure* de la couverture du droit et, par voie de conséquence, du secteur organisé[18]. Parmi l'ensemble de la législation indienne relative au travail, seules deux lois visent la totalité du secteur non organisé[19].

Non seulement le droit du travail organise une segmentation statutaire des travailleurs, mais, en outre, il est de faible couverture. La quasi totalité des lois indiennes relatives au travail ne couvre qu'une partie infime des travailleurs, et aucune n'est de couverture universelle[20]. Cette multiplicité de législations spécifiques constitue un mille feuilles de régulations qui participe au maintien de la segmentation des statuts et des conditions d'emplois, chacune présentant sa définition de ce qu'est un travailleur, une entreprise… Cette situation crée des frontières floues entre emploi formel et informel, et il n'est pas rare de voir, au sein d'une même entreprise, travailler côte à côte travailleurs formels et informels[21]. Les travailleurs formels sont, quant à eux, couverts très variablement au sein d'un même secteur d'activité.

À ces segmentations du droit s'ajoutent des segmentations de fait, discriminatoires et spatiales.

Le système de caste, en premier lieu, demeure un facteur déterminant d'inégalités d'accès à l'éducation, à l'emploi et au marché du travail en général. Son rôle est d'autant plus important sur le marché de l'emploi que ce système est partiellement fondé sur une division du travail, certains emplois étant réservés de fait à des groupes précis : les activités intellectuelles aux Brahmans, les activités militaires aux Kshatriyas, les activités commerciales aux Vaishyas et les activités manuelles stigmatisantes aux Shudras. Non seulement le salaire, mais aussi le type même d'emploi et les relations de travail demeurent ainsi fortement influencés par l'appartenance de caste, les groupes les moins favorisés (les "Scheduled Castes et Scheduled Tribes" selon la classification administrative indienne) étant les plus négativement affectés[22]. Ce constat est cependant à nuancer au regard des évolutions sociales et économiques que l'Inde a traversées depuis l'Indépendance, et selon que l'on s'intéresse aux travailleurs urbains ou ruraux. D'une part, la politique très volontariste de discrimination positive menée par les différents gouvernements depuis l'Indépendance a permis de réduire drastiquement les discriminations. Des quotas dans les universités et les institutions publiques ont permis à une large fraction des groupes historiquement marginalisés d'acquérir un emploi public, c'est-à-dire les emplois qui sont parmi les mieux

(17) Base de données "Jobs".

(18) Certaines études avancent que cette segmentation pourrait même contribuer à la prépondérance des petites unités de production en Inde par rapport aux autres pays émergents. Hasan R. et Jandoc K.R. (2010), "The distribution of firm size in India : What can survey date tell us ?", Working paper series n°213, August, Asian Development bank, trouvent ainsi qu'en Inde les entreprises de moins de 50 salariés représentent 84 % de l'emploi contre 25 % en Chine. D'autres lois que celles relatives au travail ont également contribué à favoriser le développement des petites et moyennes entreprises, notamment celles établissant des quotas de production dans nombre de secteurs manufacturiers.

(19) Il s'agit du *Equal remuneration Act*, 1976 et du *Bonded labour system abolition Act*, 1976.

(20) NCEUS (2007), *Ibid*.

(21) Cf. notamment Barrientos et *al.*, (2008), "What are the challenges and opportunities for economic and social upgrading", communication présentée au séminaire "Capturing the gains", University of Manchester.

(22) Voir notamment à ce sujet Das S.et Dutta B. (2007), "Does caste matter for wages in the Indian labor market?", communication présentée lors de la troisième conférence IZA/Banque mondiale sur l'emploi et le développement, 2008.

protégés et les mieux rémunérés. D'autre part, le développement économique, plus particulièrement dans les zones urbaines, a réduit l'importance de l'appartenance de caste relativement à la réussite économique. Dans ce contexte, la politique des quotas fait d'ailleurs l'objet de débats récurrents, et est mise en cause comme ne tenant pas assez compte des inégalités économiques par rapport aux discriminations communautaires traditionnelles. Le poids de la caste dans les trajectoires sociales et professionnelles, bien qu'ainsi débattu et d'ampleur variable, ne saurait toutefois être négligé tant il reste crucial dans nombre de zones rurales et aux occasions clés de la vie, à l'instar du mariage.

Le droit du travail étant en Inde une compétence partagée entre l'État central et les régions, il varie en outre et s'applique différemment selon la localisation des entreprises. Certains États ont même demandé à ce que le droit du travail devienne une compétence exclusive des régions (Gujarat et Rajasthan). Or, les États indiens font preuve de positions très différentes vis-à-vis des politiques sociales, à la fois dans leurs capacités mais aussi dans leur volonté de les mettre en œuvre, notamment en présence de frontières parfois brouillées entre le monde de l'entreprise et le monde politique au niveau local. Aussi, même lorsqu'elles sont nationales, la mise en œuvre opérationnelle, le suivi et le contrôle des régulations trouvent des traductions très variables d'un État à l'autre. Leur homogénéisation représente un défi considérable. L'application hétérogène du programme *National Rural Guarantee Act* (NREGA, cf. *infra*) mais aussi la disparité des niveaux moyens de salaires journaliers sont à l'image de ce constat. D'après l'enquête emploi indienne pour la période 2009-2010, le salaire quotidien moyen pour un homme varie, dans les zones rurales, de 226,60 roupies au Kerala à 70,83 roupies dans le Chhattisgarh. En zone urbaine, pour la même catégorie de travailleurs, le salaire moyen le plus élevé est également au Kerala (237,42 roupies), et le plus faible dans le Madhya Pradesh (88,92 roupies). Le Kerala fait d'ailleurs figure en Inde d'État "modèle" en matière de développement et de respect des droits sociaux, individuels comme collectifs (les syndicats et la syndicalisation des travailleurs y étant relativement forts par rapport au reste du pays, cf. *infra*).

Enfin, on peut citer le cas des zones économiques spéciales qui font l'objet d'exemptions en matière de régulations et qui se sont fortement développées en Inde avec la libéralisation de l'économie. Selon les lois de 2005 et 2006 relatives à ces special economic zones», les lois du travail s'appliquent également aux entreprises qui y sont établies. Toutefois, les régions disposent en réalité de marge de manœuvre : certains États ont ainsi déclaré ces zones "d'utilité publique", en y restreignant ainsi le droit de grève. En outre, le gouvernement a annoncé que de nouvelles zones spéciales pourraient prochainement voir le jour sous la forme de *National manufacturing and employment zones* (NMEZ), spécialement conçues autour d'une flexibilisation du droit du travail, devant assurer leur attractivité aux yeux des investisseurs étrangers.

En présence de ces multiples fragmentations du droit et de sa couverture, on comprend qu'en Inde l'extension de la protection se heurte d'abord à la difficulté d'homogénéiser les statuts d'emploi ainsi que les relations de travail à l'échelle du pays. L'instabilité de l'emploi et l'importance des dynamiques locales rendent très difficile la mise en œuvre d'un droit du travail homogène par branche ou par région.

PROTECTIONS EFFECTIVES, CONDITIONS DE TRAVAIL ET DROIT DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Des conditions de travail dégradées malgré un vaste corpus et la présence d'institutions de contrôle

On l'a vu, les conditions de travail sont, formellement, largement régulées en Inde. Deux lois méritent d'être soulignées :

– le *Factory Act* de 1948 qui couvre notamment la durée du travail et les heures supplémentaires (durée de travail légale hebdomadaire fixée à 48 heures, un jour de congé hebdomadaire, maximum de 50 heures supplémentaires par trimestre et majoration de 100 % du taux horaire en cas d'heure supplémentaire) ;

– le *Employee State Insurance Act* de 1948 qui régule la couverture Maladie/Maternité/Accident du travail et chômage, avec une cotisation salariale de 1,75 %, l'employeur versant également sur la totalité de la masse salariale une cotisation égale à 4,75 %.

Il existe un salaire minimum qui obéit à des règles de fixation complexes (encadré 1). Fixé à 115 roupies par jour en 2011, ce salaire minimum apparaît relativement généreux. En 2010, le salaire moyen en Inde s'établissait en effet en zone rurale à 93 roupies pour un employé temporaire/occasionnel et 231 roupies environ pour un salarié régulier. En zone urbaine, le salaire moyen est de 122 roupies pour un employé temporaire/occasionnel et de 365 roupies pour un salarié régulier. L'enquête sur la consommation des ménages montre en outre qu'en 2010 environ 60 % des indiens vivaient avec moins de 35 roupies par jour en zone rurale et moins de 66 roupies par jour en zone urbaine.

Encadré 1

Le salaire minimum

Bien que l'Inde n'ait pas ratifié la Convention n° 131 de l'OIT sur le salaire minimum, celui-ci figure parmi les obligations constitutionnelles définies lors de l'Indépendance, traduite dans le *Minimum Wage Act* de 1948. Cette année là, un comité tripartite "sur le juste salaire" fut mandaté pour établir des lignes directrices relatives à la structure des minimas salariaux en Inde et conclut qu'un "salaire minimum doit non seulement offrir des moyens de subsistance mais aussi garantir l'efficacité des travailleurs. À cette fin, le salaire minimum doit également permettre l'accès à l'éducation, aux soins médicaux et aux biens de base".

Le salaire minimum est fixé tous les cinq ans par l'État central et les gouvernements d'État dans leurs sphères respectives et, sur la base d'une recommandation émise par la conférence nationale du travail en 1957, prend en compte cinq critères :

– l'accès à trois unités de consommation pour une unité de gain ;
– l'accès à un minimum de 2700 calories pour un adulte ;
– l'accès à 66 mètres de tissus d'habillement ;
– l'accès à un loyer au moins équivalent à celui exigé dans un logement social ;
– l'accès à l'essence, la lumière et diverses autres catégories de dépenses qui doivent représenter 20% du salaire minimum total.

En 1991, d'autres critères furent ajoutés par décision de la Cour suprême indienne dans son arrêt *Reptako Brett and Co.Vs. its workmen*.

Celui-ci stipule que doivent également être pris en compte :

– l'éducation, l'accès aux soins médicaux et un minimum de loisirs pour les enfants, qui doivent représenter au moins 25 % du salaire minimum ;
– les conditions locales et d'autres facteurs influençant le niveau de salaire.

Pour faciliter les négociations en matière salariale, le gouvernement indien a mis en place, dans les années 1950 et 1960, des comités tripartites, dénommés *Wage Boards*, associant représentants des employeurs, syndicalistes et personnalités indépendantes. Ils sont chargés de formuler des recommandations concernant l'évolution souhaitable des salaires. Face au déclin du poids syndical et alors que ces recommandations ne sont pas contraignantes[23], leur poids a cependant décliné avec le temps[24].

Si la loi sur le salaire minimum est la seule loi indienne relative au travail qui soit d'application quasiment universelle (à mesure que les catégories d'emplois couvertes ont augmenté), en pratique toutefois, le niveau de salaire minimum est extrêmement hétérogène d'une région et d'une catégorie d'emploi à l'autre. D'après le ministère du Travail, l'État central était responsable en 2012 de la définition du salaire minimum pour 45 catégories d'emploi[25], et les États régionaux pour 1 596 autres catégories.

Dans ce contexte, la politique gouvernementale en matière de salaire minimum cherche non seulement à étendre la couverture du minimum salarial, mais aussi à uniformiser son niveau. Ces deux objectifs sont intrinsèquement liés, la capacité de mise en application et de contrôle étant nécessairement affaiblie par la variété des salaires minima existants. Aussi, afin de minimiser les disparités, l'État central, a mis en œuvre en 1987 cinq comités régionaux chargés de faire progresser l'harmonisation et, depuis 1991, s'efforce de définir un niveau plancher. Celui-ci est établi, depuis avril 2011, à 115 roupies par jour[26].

Les résultats de la dernière enquête emploi indienne, pour la période 2009-2010, montrent que ce plancher est toutefois encore loin d'être respecté (cf. *supra*) : seuls les travailleurs réguliers et les hommes en emploi public temporaire en zone urbaine déclarent gagner au moins cette somme.

Un corpus législatif riche complète ces dispositifs, qui aborde les principales dimensions des conditions de travail.

(23) À l'exception de celles relatives au secteur de la presse.
(24) Selon l'appréciation émise par le ministère du Travail, voir : http://labour.nic.in/wageboard/welcome.html.
(25) Pour le détail voir : http://labour.nic.in/wagecell/Wages/CentralSphereWage.pdf.
(26) Le détail des salaires minimum par État est disponible à l'adresse : http://labour.nic.in/wagecell/MinWages.htm

Tableau 2

Lois relatives aux conditions de travail émanant de l'État central

	Description/Détail	Régulations liées
Conditions physiques de travail	Hygiène et sécurité	The dangerous machine Act (1983) ; Inter-State migrant workmen Act (1979) ; The building and other construction workers Act (1996) ; The beedi and Cigar workers Act (1966).
Durée du travail	Temps de travail légal (journalier et hebdomadaire) ; heures supplémentaires ; travail de nuit ; congés.	The minimum wages Act (1948) ; Inter-State migrant workmen Act (1979) ; The building and other construction workers Act (1996) ; Child labour Act (1986) ; The beedi and Cigar workers Act (1966).
Rémunération	Salaires ; forme du salaire ; primes ; retraite ; fond de prévoyance.	The minimum wages Act (1948) ; Inter-State migrant workmen Act (1979) ; The building and other construction workers Act (1996) ; The equal remuneration Act (1976) ; the payment of wages Act (1936) ; the bonded labour system Act (1976) ; The beedi and Cigar workers Act (1966).
Relations individuelles et collectives de travail	Reconnaissance des syndicats ; règlement des conflits du travail.	The trade union Act (1926) ; the bonded labour system Act (1976) ; the payment of wages Act (1936) ; The minimum wages Act (1948) ; Child labour Act (1986) ; The equal remuneration Act (1976) ; Inter-State migrant workmen Act (1979) ; The beedi and Cigar workers Act (1966) ; The building and other construction workers Act (1996).
Conditions de travail des travailleurs vulnérables	Travailleurs handicapés ; femmes ; migrants ; minorités ; travailleurs gagés ; autres formes de travail forcé ; travail des enfants.	The dangerous machine Act (1983) ; Inter-State migrant workmen Act (1979) ; The building and other construction workers Act (1996) ; The equal remuneration Act (1976) ; the bonded labour system Act (1976) ; Child labour Act (1986).

Source : NCEUS, 2007.

Les conditions de travail demeurent toutefois dégradées en dépit de ces législations. Ainsi l'OIT estimait-elle en 2008 que près de 403 000 personnes meurent chaque année en Inde du fait de leur travail. Parmi ces décès, 47 000 seraient directement liés à un accident sur le lieu de travail[27]. Le nombre de cas de maladies professionnelles s'élèverait à près de 18 millions[28].

Les conditions de travail sont particulièrement mauvaises dans les secteurs minier, manufacturier et portuaire. Dans le secteur minier plus spécifiquement, où plus d'un million de travailleurs sont employés chaque jour, les accidents par explosion ont augmenté depuis le début des années 2000 et la prégnance des maladies professionnelles telles que la silicose ou l'obstruction chronique des poumons demeure très problématique[29]. À ces maladies et risques « traditionnels » s'ajoutent en outre désormais les maladies professionnelles récentes, comme le stress au travail et les troubles musculo-squelettiques, dont l'occurrence s'est développée avec la croissance du secteur tertiaire.

Toutefois, seuls les trois secteurs susmentionnés, qui sont les plus dangereux, font l'objet de régulations en cette matière. Un projet de loi de couverture universelle a été rédigé en 2002, qui concernerait l'ensemble des secteurs d'activité et des travailleurs, y compris ceux du secteur informel. Mais, à l'instar de nombreuses réformes touchant au droit du travail, son vote est repoussé en l'absence de consensus entre le pouvoir politique et les partenaires sociaux.

Le respect des régulations sur les conditions de travail et le droit du travail en général est en outre peu contrôlé[30]. Le nombre d'infractions portées à la connaissance des tribunaux, et a fortiori, le nombre d'employeurs condamnés, sont faibles. Ainsi alors que l'OIT estimait à 47 000 les accidents mortels liés au travail en Inde en 2008, seuls 179 avaient été officiellement reportés par l'Inde la même année.

Plusieurs défaillances affectent les institutions de contrôle. Au niveau central, la *Central Industrial Relations Machinery* n'est responsable que pour les établissements relevant de l'État central (transport ferroviaire, mines,...). Au niveau des États l'inspection du travail couvre à la fois les entreprises publiques et privées mais, relevant de la compétence régionale, chaque gouvernement est libre de déterminer le nombre d'inspecteurs ainsi que leurs prérogatives. L'efficacité de l'inspection du travail, si elle est donc très variable d'un État à l'autre, est toutefois jugée globalement faible et caractérisée par le manque de capacités de contrôle, tant du point de vue du nombre des inspecteurs que de leurs compétences. Aussi l'inspection du travail a-t-elle, dans la hiérarchie bureaucratique indienne, une piteuse réputation et le *turn over* y est important, ce qui fragilise davantage son efficacité.

Le volume et la complexité des contrôles exigés – et les lenteurs administratives associées – seraient également en partie responsables de cette faiblesse de l'inspection du travail. De fait, "Inspecteur Raj" est une expression fréquente en Inde pour désigner la multiplicité des obligations qui pèsent sur les employeurs en matière de contrôle des conditions de travail. Un nombre croissant d'États s'est donc engagé dans un processus de simplification et d'allègement des exigences de contrôle, afin, paradoxalement, d'en renforcer l'efficacité. Mais dans un contexte de précarisation de l'emploi, certains estiment qu'il s'agit en réalité d'obstruer les inspections[31] et ces démarches sont dénoncées par les syndicats comme représentative du biais étatique en faveur des employeurs et d'une flexibilisation du droit.

■ Face à une démocratie sociale en panne, une contestation sociale en progression

La démocratie sociale indienne, en panne, ne permet pas de compenser ces insuffisances de l'administration. Les syndicats indiens, de nature politique et le plus souvent affiliés à un parti, ont historiquement occupé une place centrale dans cette régulation sociale (cf. *supra*). L'article 19 de la Constitution reconnaît comme droit fondamental celui de former un syndicat ; le droit syndical est régulé par le *Trade Union Act* de 1926 et les décennies suivant immédiatement l'Indépendance ont représenté l'âge d'or du syndicalisme indien.

Mais, dans un contexte de dirigisme économique caractérisé par le rôle prédominant de l'État et face à une fragmentation croissante du paysage syndical en raison de dissensions politiques, l'influence des organisations syndicales sur le pouvoir politique a fortement décliné à partir de la fin des années 1970. La déclaration de l'état d'urgence par

(27) OIT (2008), "Beyond deaths and injuries: The ILO's role in promoting safe and healthy jobs", ILO report, June 25.
(28) Pingle S.R. (2002), "Do occupational health services really exist in India?", Reliance Industries Limited, Patalganga, India.
(29) Government of India (2011), Report of the working group on Occupational Health & Safety (OHS) for the twelfth five year plan (2012 to 2017).
(30) NCEUS (2007), *Ibid*.
(31) Deshingkar P. (2009), "Extending labour inspections to the informal sector and agriculture", Working Paper n° 154, Chronic poverty research centre.

Indira Gandhi, et la suspension des droits sociaux en conséquence entre 1975 et 1977, marquent de ce point de vue une rupture. Il subsiste de cette période une méfiance des organisations syndicales vis-à-vis de l'État, que le tournant libéral de 1991 a accentué, l'État adoptant des positions beaucoup plus dures que par le passé vis-à-vis des syndicats. Les années 1980 marquent ainsi le début de relations plus conflictuelles entre l'État et les partenaires sociaux.

L'Inde n'a pas ratifié la convention n° 87 de l'OIT, sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, pas plus que la convention n° 98, sur le droit d'organisation et de négociation collective. En 2001, un amendement au *Trade Union Act* a été voté qui dispose qu'un syndicat doit représenter au moins cent travailleurs ou 10 % de la main-d'œuvre dans les établissements de moins de cent travailleurs, contre sept travailleurs précédemment. Mais le durcissement de l'État vis-à-vis des organisations syndicales s'exerce particulièrement dans les régions indépendantistes du Nord-Est, face au risque séparatiste. Au Sikkim par exemple le *Trade Union Act* ne s'applique pas et la création d'un syndicat y est soumise à l'obtention d'une autorisation administrative.

Dans ce contexte, le syndicalisme et la capacité de régulation sociale des syndicats sont faibles. Selon les derniers chiffres collectés par le ministère du Travail, en 2002[32], près de 25 millions de travailleurs déclaraient être affiliés à un syndicat, sur une population active totale de 472,6 millions en 2010 et pour une population totale en âge de travailler de près de 875 millions en 2011[33].

Dans les entreprises, la négociation collective est souvent bloquée et caractérisée par une certaine mauvaise volonté de la part des employeurs. L'entreprise n'a aucune obligation de reconnaître les syndicats ni d'engager des négociations. De fait, il semble que les employeurs s'y opposent souvent avec les nouveaux syndicats (parfois en collusion avec les syndicats préexistants), ou encore contribuent à l'établissement de syndicats maison, co-optés[34]. Par ailleurs, l'organisation même du règlement des litiges du travail (individuel ou collectif) est défavorable aux solutions négociées par rapport aux règlements judiciaires et à l'intervention de l'État. En cas d'échec d'une négociation individuelle ou collective, comme cela est le plus fréquent, l'une des parties à la négociation ou le gouvernement peut saisir un conciliateur, nommé par l'État, qui tentera d'élaborer un compromis. Mais le compromis est parfois extrêmement long à être trouvé et, une fois obtenu, ne devient juridiquement contraignant, que s'il est agréé par l'administration du travail *via* la décision d'une juridiction du travail. L'*Industrial Dispute Act* de 1947 a certes été amendé en 2010 dans un sens plus favorable au travailleur, puisque celui-ci peut désormais se passer d'intervention gouvernementale et s'adresser directement à une juridiction du travail en cas de litige lié à la cessation de son emploi, sans passer par la conciliation. Mais l'effectivité du droit se heurte, à cet endroit, aux manques de ressources dont souffrent la majorité des travailleurs dès lors qu'il s'agit d'entamer une procédure judiciaire. Au niveau collectif, la solution de l'exercice du droit de grève existe, mais celui-ci est relativement limité. D'une part, du fait de l'existence d'un service minimum dans les services publics[35]. Et d'autre part, en raison d'un droit de *lock out* donné aux employeurs dans le secteur privé, c'est-à-dire la possibilité de fermer son entreprise en cas de conflit et d'arrêter de verser les salaires.

Sorti de l'entreprise formelle, le dialogue social et la capacité de mobilisation des fédérations syndicales perdurent, au moins formellement, *via* la tenue tous les deux ans du "Parlement du travail indien", la conférence nationale du travail (*Indian Labour Conference*) qui rassemble les partenaires sociaux et le gouvernement pour examiner les principaux enjeux relatifs à l'emploi et aux conditions de travail, notamment les salaires minimum. Au niveau central cependant, la réforme du droit du travail, en présence de dissensions fortes entre les partenaires sociaux, reste un sujet politiquement difficile à mettre à l'agenda. Aussi l'efficacité de cette conférence a-t-elle eu tendance à décliner au-delà de sa valeur symbolique.

La mobilisation syndicale trouve cependant un écho grandissant auprès des travailleurs du secteur non organisé, pour lesquels elle milite en faveur d'une extension des droits. Le syndicat SEWA (*Self-Employed Women Association*), fondé en 1971 pour les femmes en emploi indépendant, est emblématique de cette tendance particulièrement forte en Inde.

(32) Résultat d'une enquête nationale en 2001. En juin 2011, le ministère du Travail a entamé des discussions avec les organisations syndicales afin de renouveler une telle enquête.

(33) 15 ans et +, Nations Unies, département des Affaires économiques et sociales.

(34) ITUC (2011), "Internationally recognised core labour standards in India, Review of the trade policies in India", report for the WTO general council.

(35) En vertu du *Industrial Disputes Act* de 1947, toute grève doit être précédée de l'envoi d'un préavis à l'employeur, au moins six semaines avant le début de l'arrêt de travail. Le *Essential Services Maintenance Act* de 1981 confère à l'autorité publique, au niveau de l'Union ou des États fédérés, des pouvoirs étendus, allant jusqu'à la possibilité de faire arrêter les grévistes, pour maîtriser ou interrompre les mouvements de grève.

Organisation spontanée, elle a obtenu dès 1972 le droit à la syndicalisation pour les travailleurs indépendants et connaît depuis un succès tel qu'il a inspiré des mouvements dans d'autres pays en développement. En 2011, SEWA rassemblait plus d'un million de femmes dans une centaine de coopératives[36]. Un autre exemple est celui du syndicat des vendeurs de rue, NASVI, fondé en 1998, qui plaide en faveur d'une politique nationale de régulation pour ces travailleurs informels. Ces organisations syndicales militantes travaillent le plus souvent de concert avec des organisations non gouvernementales et celles issues de la société civile.

On assiste ainsi depuis le début des années 2000 à une multiplication des grèves générales, par-delà les appartenances syndicales et les divisions politiques. Un exemple récent est celui de la grève organisée en février 2012, en faveur d'un renforcement du droit du travail et l'instauration d'un minimum salarial effectif. Ces mobilisations collectives parviennent, de plus en plus, à des résultats concrets, et laissent présager une évolution plus favorable que par le passé des conditions de travail. Ainsi le dispositif de revenu minimum garanti aux populations rurales, NREGA, est né à l'initiative des syndicats indiens. Autre exemple, le *Factory Act* de 1948 qui régule les conditions de travail est officiellement en cours de réforme depuis 2011…, après des pressions populaires constantes en ce sens depuis la catastrophe industrielle de Bhopal en 1984 et le dernier amendement datant de 1987 (qui avait introduit des régulations spécifiques pour les travailleurs des industries dangereuses).

Sous l'effet notamment de l'organisation de la démocratie indienne et des comportements collectifs de vote, ce pouvoir de pression et de mobilisation de la société civile en faveur de la protection des travailleurs les plus démunis prend de l'ampleur. Alors que la population en âge de travailler dans le secteur non organisé représente l'essentiel des votants indiens, ces travailleurs peuvent, par leurs contestations et par leurs votes, influencer les évolutions législatives en matière de protection sociale[37].

EN L'ABSENCE DE RÉFORMES STRUCTURELLES, DES DISPOSITIFS D'ASSISTANE CIBLÉS SUR LES PLUS DÉMUNIS

L'Inde n'a pas ratifié la convention OIT n° 2 sur l'assurance chômage, et, à, l'instar de la majorité des pays en développement, il n'existe pas de dispositif d'indemnisation du chômage à proprement parler. Le *Employees' State Insurance Scheme (ESIS)* de 1948, qui régule l'essentiel de la protection sociale, ne prévoyait pas d'assurance chômage jusqu'en 2005, date à laquelle il s'est vu adossé une allocation chômage dite "Rajiv Gandhi Shramik Kalyan Yojana", réservée aux bénéficiaires de l'ESIS ayant cotisé pendant trois ans[38].

En l'absence d'assurance chômage, la protection des travailleurs contre le chômage repose sur la protection formelle de l'emploi contre le licenciement ainsi que sur le versement d'indemnités légales de licenciements. On l'a vu, la protection légale de l'emploi est considérée en Inde comme l'une des plus contraignantes au monde. Le *Industrial Dispute Act* de 1947, qui couvre le droit du licenciement individuel et collectif, prévoit en effet une autorisation administrative en cas de licenciement qui explique pour l'essentiel que le droit indien est jugé trop rigide, notamment d'après l'indicateur consolidé de l'OCDE[39]. En pratique toutefois ce droit est, à l'instar du droit du travail en général, peu effectif et peu respecté. Pour la période 2009-2010 le ministère du Travail ne recense dans son rapport annuel que douze entreprises ayant été officiellement autorisées à licencier, pour un total de 2 146 travailleurs. Le même constat peut être fait s'agissant du recours aux emplois temporaires qui est aussi formellement encadré[40].

Face aux exigences de flexibilité du droit, la construction d'une assurance chômage apparaît comme une contrepartie nécessaire, dans une logique de sécurisation des parcours plutôt que des emplois. La question de la réforme du droit du travail est toutefois bloquée en Inde, dans un contexte de défiance mutuelle entre les représentants des travailleurs d'une part et l'État ainsi que les employeurs d'autre part.

(36) Schurmzn S.J. et Eaton A.E. (2012), "Trade union organizing in the informal economy: A review of the litterature", report to the Solidarity Center, Cape Town.
(37) Voir à ce propos Agarwala R. (2011), "From work to welfare: The State and informal workers' organizations in India", CMD Working Paper Series 04-07, Princeton University.
(38) Cinq années jusqu'en 2009 où le droit a été assoupli dans le contexte de la Grande récession.
(39) OCDE (2011), *Ibid*.
(40) Contract Workers (Regulation and Abolition) Act (1970) et le Contract Labor and Inter-State Migrant Workers Act (1979).

À défaut de réforme du droit, la protection des travailleurs contre le chômage repose donc, de façon croissante, sur un empilement de dispositifs d'assistance *ad hoc*, visant à garantir un revenu minimum aux travailleurs les plus démunis *via* des programmes de soutien à l'emploi ou de travaux publics. Parmi eux, on peut citer en particulier le dispositif *National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA), mis en place en 2005 et qui garantit 100 jours de travaux rémunérés annuels ou un revenu de remplacement aux travailleurs ruraux[41]. Mais la multiplication de ces dispositifs, s'ils représentent un progrès afin de prémunir les travailleurs contre l'extrême pauvreté et la précarité, témoignent en même temps de la difficulté à entreprendre des réformes structurelles des institutions du marché du travail qui assurent une véritable sécurisation des parcours. En outre, le faible niveau de rémunération, associé à dessein à ce type de programmes[42], est tel qu'ils ne peuvent constituer qu'une réponse transitoire à la recherche d'une meilleure protection des travailleurs. Ainsi dans le cadre du programme NREGA, le salaire journalier est-il d'un peu moins de 90 roupies[43], soit inférieur même au niveau du salaire minimum légal.

Il ne faut pas, enfin, négliger les obstacles de nature plus « techniques » à la mise en œuvre d'un système d'assurance contributif en Inde. De manière générale, et à l'instar d'autres pays émergents comme l'Afrique du Sud, l'accès à la protection sociale est entravé par la difficulté à recenser la population indienne ainsi que par un faible accès de celle-ci aux services bancaires. Seulement 40 % des Indiens disposent d'un compte bancaire et 5 % des villages d'une banque commerciale[44]. Pour surmonter ces difficultés, le gouvernement a récemment lancé deux initiatives : le programme Swbhimaan qui vise à inciter les populations rurales à ouvrir un compte bancaire et, depuis janvier 2012, le déploiement opérationnel de 30 000 stations informatiques permettant le recensement volontaire de la population. Mais ces programmes d'incitations ne porteront véritablement leur fruit que si le marché bancaire se développe en réponse à la demande et si l'administration indienne assure un relai efficace aux demandes de recensement.

CONCLUSION

La nécessité de réformer le droit du travail et les dispositifs de protection des travailleurs en Inde, en faveur d'une meilleure couverture et d'une plus large application du droit pour les 93 % de travailleurs informels, n'est pas nouvelle. Face à la multiplicité des statuts et des relations d'emploi, de fait mais aussi entretenue par le droit lui-même, le droit social indien a toujours été très marginalement applicable et appliqué. La majorité des réformes substantielles du droit visant à en étendre la couverture, même sans aller jusqu'à l'universalité, bute cependant, depuis les années 1980, sur une démocratie sociale en panne, dans un contexte de libéralisation de l'économie et de précarisation de l'emploi. Les années récentes ont vu, face à une contestation sociale grandissante et avec le relais d'organisations qui se consacrent à la défense des travailleurs les plus vulnérables, des efforts croissants du gouvernement afin de renforcer les protections sociales pour les plus démunis, avec la mise en œuvre d'initiatives originales (dispositif NREGA, loi sur la sécurité sociale des travailleurs informels, …). Mais face à l'extrême vulnérabilité d'un nombre grandissant de travailleurs, de tels dispositifs d'assistance ciblés sur les plus pauvres ne représentent qu'une réponse partielle en l'absence d'une réforme structurelle du droit du travail.

ANNEXE 3 : L'INDE

La Note d'analyse n° 301 - Novembre 2012

Camille Guézennex
département Travail Emploi
Centre d'analyse stratégique

(41) Pour une présentation détaillée, voir notamment OCDE (2011), *Ibid*.

(42) Le niveau de rémunération prévu par ce type de programmes est généralement maintenu volontairement bas afin, notamment, d'éviter une baisse de l'incitation à accéder à l'emploi salarié régulier.

(43) National Sample Survey Office (2011), *Ibid*.

(44) Ambassade de France en Inde (2012), "La protection sociale dans les pays émergents. Le cas de l'Inde", septembre.