Chili

Les travailleurs dans le programme de Michelle Bachelet : des objectifs ambitieux mais des mesures limitées

Francisca GUTIÉRREZ CROCCO *

Le Chili se trouve aujourd'hui dans une conjoncture politique exceptionnelle. Soutenue par la Nueva Mayoría, une coalition nouvelle formée par les partis de l'ancienne Concertación [1] et le Parti communiste (PC), la socialiste Michelle Bachelet est arrivée au pouvoir avec un programme plus ambitieux que celui de son précédent gouvernement (2006-2010) : elle promet de réformer substantiellement les institutions héritées de la dictature. Ce changement dans le discours et les alliances politiques n'est pas un hasard. Il répond à la pression exercée par une partie de la société civile chilienne au cours des dernières années. En effet, depuis 2006, un « nouveau cycle de protestation » (Tarrow, 1998) semble s'être ouvert. Contrastant avec le calme relatif caractérisant les années 1990 (Moulian, 2002), les mobilisations sur l'espace public sont devenues plus fréquentes et les discours critiques à l'égard du modèle de développement néolibéral chilien plus virulents [2]. L'arrivée de la Coalición por el Cambio [3] au gouvernement en 2010, avec l'élection de Sébastian Piñera à la présidence, a donné un élan significatif à cette tendance. Pour la première

* Professeure assistante, école de psychologie, Université catholique Silva Henríquez (UCSH), Chili. Docteur en sociologie, EHESS, Paris. fgcrocco@gmail.com.

1. Coalition de partis de centre et centre-gauche formée à l'occasion de la campagne pour le « NO » qui a marqué la fin de la dictature chilienne et qui a gouverné le pays de 1990 à 2009. Elle était formée par le Parti démocrate chrétien (DC), le Parti pour la démocratie (PPD), le Parti socialiste (PS) et le Parti radical (PRSD). D'autres mouvements civils et politiques qui sont disparus y participaient également à l'origine.
2. La période 2006-2013 se caractérise par une escalade du conflit entre les étudiants et les autorités autour de la question de la réforme du système d'éducation chilien (Mayol, 2012). De même, le nombre de grèves augmente notablement dans cette période, renversant la tendance de la décennie antérieure (Dirección del Trabajo, 2011). La thèse du développement d'un nouveau cycle de protestation peut aussi être justifiée par l'irruption dans l'espace public des organisations défendant les droits des minorités sexuelles, les droits des femmes, des Mapuches, entre autres, et la capacité d'organisation inusitée de la société civile contre certains projets entrepreneuriaux ou gouvernementaux nuisibles pour l'environnement ou les communautés locales.
3. La Coalición por el Cambio (« Coalition pour le changement ») a été formée à l'occasion de la campagne électorale de 2009. Elle est formée par l'Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) et d'autres petits partis de droite qui ont gouverné entre 2009 et 2013.

fois depuis le retour à la démocratie, une coalition de droite, dont une partie s'identifie encore à la dictature, a pris le pouvoir. L'effervescence sociale, attisée par la répression des manifestations par le gouvernement, a atteint son point culminant en 2011 [1].

Le mouvement des étudiants pour une éducation gratuite et de qualité est la partie la plus visible de ce nouveau cycle de protestation, ce qui explique que le gouvernement de la Nueva Mayoría donne priorité à la réforme des institutions sur ce plan. Cependant, il convient de se demander si les nouvelles autorités profiteront de leur majorité au Parlement et de la conjoncture pour approfondir la démocratisation et en finir avec les autres « enclaves autoritaires [2] ». Dans cet article, nous allons nous focaliser sur le droit du travail, l'une des enclaves les plus résistantes. Comme nous le montrerons, le Code du travail conserve l'esprit des réformes imposées par la dictature et limite énormément la capacité des travailleurs chiliens à affronter la précarisation de leurs emplois. Malgré la pression exercée par la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la principale organisation syndicale nationale, et par l'Organisation internationale du travail (OIT), les gouvernements de la Concertación et de la Coalición por el Cambio n'ont pas corrigé le déséquilibre entre les travailleurs et les employeurs institutionnalisé depuis les années 1980. Cette nouvelle conjoncture politique et sociale modifie-t-elle la disposition de l'élite dirigeante envers les problèmes des travailleurs ? Nous proposons de répondre à cette question à partir de l'analyse du programme censé guider l'action du nouveau gouvernement dans les quatre années à venir. Ensuite, nous comparons ce programme à celui du précèdent gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010) afin de distinguer les ruptures introduites dans le consensus entre le centre et le centre-gauche. Enfin, nous décrivons les réactions du monde syndical au nouveau programme et les conflits internes qu'elles ont provoquées.

Les arguments justifiant une réforme du droit du travail

Avant d'analyser le programme de Michelle Bachelet, il convient de présenter les arguments avancés par la CUT pour réclamer une réforme substantielle de la législation du travail. En 1979, le Plan Laboral, un ensemble de réformes promulguées sous la dictature, a voulu mettre en place un système de relations professionnelles compatible avec le modèle d'économie néolibérale qui se développait. L'État devait se limiter à un rôle subsidiaire et laisser la place aux partenaires sociaux. Dans la pratique, les réformes ont réduit fortement les droits acquis par les travailleurs au cours des décennies antérieures : les garanties associées au contrat de travail ont été affaiblies

1. Cette année est marquée notamment par la radicalisation des manifestations des étudiants, la mobilisation contre la construction de la centrale hydroélectrique « HydroAisen » et de la mine « Pascua Lama ». Elle est aussi celle de l'éclatement de la protestation dans la région Magallanes, la région la plus au sud du pays, contre la centralisation et les dysfonctionnements des services publics dans les régions. Ces mobilisations ont eu une forte visibilité médiatique et un soutien large de l'opinion publique.
2. Le concept d'« enclave autoritaire » désigne les institutions qui ont été refondées pendant la dictature et qui, malgré le processus de démocratisation entamé par le Chili depuis 1990, n'ont pas connu de réformes substantielles (Garretón, 2000).

et le pouvoir des syndicats a été fortement limité [1]. La fin de la dictature en 1990 n'a pas entraîné les réformes attendues. Afin de ne pas mettre en péril la paix sociale et ne pas susciter à nouveau l'intervention des militaires, la CUT s'est engagée dans un processus de concertation avec les employeurs, en renonçant à la mobilisation de masse. Cette stratégie n'a pas eu les effets escomptés. Les employeurs n'étaient en effet pas prêts à céder et la Concertación, malgré ses promesses, n'a pas non plus cherché à satisfaire les revendications syndicales. En fin de compte, les avancées en matière de droit du travail et surtout en matière de droits syndicaux ont été limitées. La législation du travail a conservé l'esprit du Plan Laboral assurant le monopole des employeurs dans les décisions prises sur le lieu de travail. Ces limites ne sont pas méconnues de la classe dirigeante. L'OIT et, plus récemment, l'OCDE, ont insisté sur le retard du pays en la matière (OECD, 2014). La législation du travail au Chili n'est pas à la hauteur des conventions signées par l'État auprès de ces organisations.

La mise en place d'une nouvelle législation s'avère d'autant plus urgente que les conditions de travail ne se sont pas améliorées au cours des dernières décennies. Les nouvelles formes d'organisation de la production et de gestion du travail (la sous-traitance, le sous-emploi, etc.) condamnent une partie croissante du salariat à l'absence de protection et à l'incertitude (Dirección del Trabajo, 2012 ; INE, 2014). Par ailleurs, la dérégulation a favorisé des écarts énormes de salaires entre les différentes catégories de travailleurs, transformant le Chili en pays ayant la plus grande concentration de richesse de l'OCDE (OECD, 2014 [2]). Enfin, l'extension de la journée de travail au Chili pose question. La législation chilienne fixe la semaine légale de travail à 45 heures. Or, 24 % des salariés dépassent régulièrement ce plafond d'heures [3]. Si le pays montre des taux de croissance économique élevés et de chômage bas (INE, 2014), il ne garantit pas pour autant à tou-te-s les Chilien-ne-s un travail « digne ».

Un programme ambitieux mais des mesures limitées

Le nouveau gouvernement est-il prêt à en finir avec cette « enclave autoritaire » ? Le document intitulé *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)* (Bachelet, 2013a) a été le résultat du travail de différentes commissions réunissant des experts et des partenaires sociaux proches de la Nueva Mayoría, formées à l'occasion de la campagne électorale de 2013. Il contient le diagnostic de la coalition sur les principales difficultés affrontées par le Chili et les mesures proposées afin de les surmonter. En réponse aux pressions exercées

1. Parmi les changements introduits, on peut souligner la création des différentes modalités d'embauche ; la suppression de l'exigence pour l'employeur de justifier le licenciement ; la suppression de la possibilité de négocier hors de l'entreprise (voire au niveau de la branche) ; le droit des employeurs à remplacer les travailleurs en grève ; la possibilité des travailleurs de s'organiser pour négocier sans le syndicat avec l'employeur ; le droit de l'employeur d'étendre les bénéfices obtenus lors de la négociation par le syndicat à tous les travailleurs de l'entreprise, même les non-syndiqués.
2. Selon une estimation récente, les 1 % les plus riches du pays concentrent 30,5 % des revenus (López *et al*., 2013).
3. Chiffre correspondant aux mois de janvier et mars 2013 (INE, 2014). Depuis 2010, cet indicateur a diminué légèrement (de 31 % à 24 % environ).

par la société civile ces dernières années, le problème de l'inégalité sociale est au centre de cette feuille de route. Mais de quelles inégalités parle le programme du nouveau gouvernement ? D'après la présidente, dans l'introduction du document : « Ce programme est axé sur le consensus existant aujourd'hui dans notre société : le Chili est traversé par de nombreuses inégalités qui empêchent le développement de toutes les personnes et limite le déploiement du potentiel du pays. Il s'agit des inégalités empêchant que l'effort de toutes les familles pour éduquer leurs enfants soit récompensé sur le plan du travail. Il s'agit des inégalités qui entravent l'accès de tous et toutes aux biens et services publics de qualité, qui condamnent les femmes à des rémunérations plus basses que celles des hommes, qui empêchent que l'effort des personnes qualifiées soit reconnu dans leur travail. Ces inégalités entravent la conquête d'un plus grand bien-être, d'une qualité de vie soutenable et du déploiement de toutes les potentialités de notre économie [1] » (Bachelet, 2013a:8).

Comme l'illustre cet extrait, le domaine du travail occupe une place privilégiée dans la définition donnée par la Présidente des inégalités significatives : les inégalités « injustes », celles qui sont prioritaires pour débloquer le développement individuel et collectif, sont celles qui s'expriment dans l'écart entre les efforts que les gens font et les rétributions qu'ils perçoivent dans le domaine du travail. Pourtant, paradoxalement, la référence au travail s'estompe au fil du texte. Les mesures proposées pour affronter directement la question du travail sont assez timides et occupent une place largement secondaire par rapport à celles relatives à l'éducation, au régime fiscal et à la Constitution. Ces trois dernières réformes ont été définies comme piliers du projet du nouveau gouvernement et comme stratégies prioritaires pour dépasser les inégalités. En revanche, le programme évite d'engager explicitement le gouvernement à une réforme du Code de travail (encadré).

La grande innovation de ce programme par rapport à celui du gouvernement précédent de Michelle Bachelet est l'accent mis sur les droits collectifs. Contrairement au programme 2005, le programme 2013 concède une place centrale à l'objectif de renforcement de la syndicalisation, de la liberté syndicale et de la négociation collective. Cependant, le contenu de ces possibles réformes (comprendront-elles l'institutionnalisation de la négociation de branche ou la suppression du droit des employeurs à remplacer les travailleurs en grève ?) et la stratégie du gouvernement dans leur conduite (le gouvernement présentera-t-il un projet de réforme intégrale du Code du travail ?) restent incertains, de même que les délais de mise en œuvre de ces réformes. Les seuls engagements clairs du programme en matière de droits collectifs sont la promesse d'une loi limitant le *multirut* et d'une loi redonnant aux

1. « Este programa arranca del gran acuerdo que hoy tenemos como sociedad: Chile está cruzado por numerosas desigualdades que son una traba para que las personas crezcan y se desarrollen, y también para que el país aproveche todo su potencial y talento. Son también las desigualdades que impiden que las mujeres accedan a los mismos sueldos que los hombres, aun cuando realicen las mismas labores. O las que viven personas calificadas de clase media cuando son objeto de arbitrariedades, y su esfuerzo no es reconocido en sus trabajos. Desigualdades que, en definitiva, obstaculizan que hoy tengamos un mayor bienestar y una calidad de vida sostenible, y que son un freno para que nuestra economía dé el salto cualitativo que puede y está en condiciones de dar. »

syndicats le monopole dans les négociations collectives (encadré).

Les objectifs déclarés dans le document sont ambitieux, ils reflètent les demandes de la CUT et la dette historique du pays envers les travailleurs. Mais les mesures proposées sont ambiguës et floues. Si les projets de loi abolissant le *multirut* et redonnant aux syndicats le monopole de la négociation représentent une avancée pour les droits des travailleurs, ils ne suffisent évidemment pas à atteindre l'objectif déclaré dans le programme d'équilibrer le rapport de force entre travailleurs et employeurs. La faible détermination à réformer profondément le Code de travail montre que l'amélioration de la situation des travailleurs ne fait pas partie des priorités du nouveau gouvernement.

Une réforme de la fiscalité au détriment d'une réforme du Code du travail : pression du patronat, faiblesse des syndicats

L'ambiguïté du programme du nouveau gouvernement en matière de droits du travail est qu'il cherche, d'une part, à éviter les antagonismes au sein de la Nueva Mayoría et, d'autre part, à garantir la stabilité du gouvernement dans les quatre années à venir. En effet, ce programme est le résultat d'âpres négociations menées au sein de la coalition. En juin 2013, le PC a présenté à la candidate ses propositions, parmi lesquelles la réforme du Code du travail figurait comme l'une des priorités. Faisant écho aux demandes historiques de la CUT, la réforme défendue par le PC envisageait la syndicalisation automatique, le renforcement de la négociation collective, l'élimination du droit des employeurs à remplacer les travailleurs en grève, le renforcement des garanties aux dirigeants syndicaux, la suppression du licenciement pour répondre à « des besoins de l'entreprise », la fin du *multirut* et l'augmentation du salaire minimum à 250 000 pesos (330 euros ; Partido Comunista, 2013). L'intention d'incorporer la réforme du Code du travail aux priorités du gouvernement s'est rapidement heurtée aux demandes des économistes plus libéraux participant aux commissions. Pour ces derniers, la conséquence d'une réforme du droit du travail, en plus d'une réforme fiscale – autre sujet délicat pour les employeurs –, pouvait mettre gravement en question le niveau d'investissement. Les organisations patronales partageaient d'ailleurs cette opinion : si elles se sont montrées prêtes à faire des concessions en matière d'impôts, elles restent beaucoup plus intransigeantes à l'égard d'une réforme des règles qui encadrent les relations professionnelles. Selon un dirigeant syndical de la CUT participant aux négociations, les employeurs « préfèrent céder un peu de leurs profits plutôt que des droits [1] ».

Le triomphe de la posture des factions les plus libérales de la Nueva Mayoría témoigne aussi de la faiblesse de la CUT. Malgré ses liens historiques avec les partis politiques formant la Nueva Mayoría (Gutiérrez Crocco, 2011) – son actuelle présidente, Bárbara Figueroa, est militante du PC –, la CUT pèse peu dans les débats internes de la coalition. Cela peut, en partie, s'expliquer par la faible légitimité de la centrale au sein du monde syndical. Si la syndicalisation au Chili reste élevée comparée, par exemple, à celle de la France (au Chili, 17 % de syndiqués dans

1. Marcela Jiménez, Alejandra Carmona, « Por qué Bachelet bajó el nuevo código laboral a cambio de la Reforma Tributaria », *El Mostrador*, 7 de Noviembre 2013, http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/07/el-porque-bachelet-bajo-el-nuevo-codigo-laboral-a-cambio-de-la-reforma-tributaria/.

Encadré

Objectifs et principales mesures des programmes de Michelle Bachelet en matière de travail

Le programme de 2005

Les mesures concernant le travail se concentrent dans le chapitre intitulé « Más y mejores empleos » (« Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ») (Bachelet, 2005). Les quatre objectifs prioritaires sont : 1) l'augmentation de la participation au marché du travail de certaines catégories de la population (dont principalement les femmes et les jeunes) ; 2) l'amélioration du système de formation professionnelle ; 3) le renforcement de l'assurance chômage ; 4) la défense des droits des travailleurs. En lien avec le premier objectif, le programme envisage la création de nouveaux types de contrats plus « adaptés aux besoins des personnes » et moins coûteux pour les employeurs, afin d'encourager l'embauche de ces catégories de la population. Afin d'augmenter l'employabilité des personnes et la compétitivité des entreprises, le programme prévoit principalement d'augmenter et de focaliser les incitations fiscales sur la formation professionnelle [1]. Le programme s'engage à améliorer la couverture de l'assurance chômage, en rendant obligatoires les cotisations des travailleurs indépendants et en facilitant l'accès au pilier solidaire (le Fonds pour les travailleurs les plus précaires). Finalement, en matière de droits des travailleurs, l'un des sujets les plus conflictuels depuis le retour de la démocratie, le programme de 2005 se limite à la poursuite du processus déjà entamé par les gouvernements antérieurs : le renforcement de la capacité de surveillance et de sanction des manquements au droit dans les entreprises. La grande innovation sur ce plan est la promesse d'une loi régulant la sous-traitance pour éviter que cette dernière soit utilisée comme mécanisme pour éluder les responsabilités patronales en matière de droit du travail. En revanche, le renforcement de la négociation collective, du pouvoir et de la liberté syndicale n'est pas du tout abordé dans le texte.

Le programme de 2013

Témoignant du faible impact des mesures des gouvernements antérieurs, les trois premiers objectifs fixés par le programme de 2013 en matière de travail restent les mêmes qu'en 2005 : l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, l'amélioration du système de formation professionnelle et du système d'assurance chômage. La grande différence réside dans l'accent mis, dans ce nouveau programme, sur l'amélioration des droits collectifs des travailleurs. Le texte souligne le besoin d'équilibrer le rapport de force entre les travailleurs et les employeurs, *via* le renforcement de la syndicalisation et de la négociation collective. Les mesures principales proposées sur ce point visent à limiter le *multirut* et à assurer aux syndicats le monopole des négociations collectives. La première vise à limiter une pratique courante des employeurs consistant à diviser une entreprise en plusieurs unités économiques et formellement indépendantes (donc différentes « RUT » ou numéros d'identification fiscale). Cette pratique a permis aux employeurs d'affaiblir le pouvoir de négociation des syndicats, encadré par la loi au niveau de l'entreprise, et de contourner ainsi certaines

obligations envers les travailleurs liées à la taille de l'entreprise [2]. L'amendement au projet de loi déjà présenté au Parlement propose de considérer comme une seule entreprise toutes les unités productives gérées par le même contrôleur, assurant le même service, réalisant le même produit et présentant une adresse légale commune. La deuxième promesse vise à supprimer le droit des employeurs, inscrit dans le Code en vigueur, à négocier avec des groupes des travailleurs sans la médiation des syndicats. Ainsi, le programme cherche à inciter les travailleurs à se syndiquer et à renforcer l'efficacité de la négociation collective.

Au-delà de ces mesures, le programme consigne le besoin de simplifier les procédures de négociation collective, d'avancer la mise en conformité du Code du travail aux conventions OIT signées par l'État en matière de liberté syndicale, d'étendre les thèmes de la négociation collective. Cependant, il ne détaille pas le contenu et les modalités de mise en œuvre de ces réformes. Par ailleurs, à l'exception de la limitation du *multirut*, aucune de ces mesures n'a été incluse dans le programme de « 50 mesures à mettre en œuvre dans les 100 premiers jours de gouvernement » (Bachelet, 2013b).

1. Il convient de souligner que la politique de formation professionnelle au Chili comprend deux grands piliers : 1) les incitations fiscales aux entreprises ; 2) un programme de bourses de formation pour les chômeurs et les salariés intéressés. La promotion de ces programmes dépend d'agences municipales (OMIL) et la formation des agences privées.
2. Par exemple, l'obligation des entreprises de plus de 20 travailleuses à assurer un service de garderie à leurs salariées.

le secteur privé en 2012 contre 5 % en France [1]), moins d'un tiers des syndicats d'entreprises adhère à la CUT (Dirección del Trabajo, 2012). Par ailleurs, la centrale a vécu deux scissions dans un contexte de critiques virulentes contre l'intervention des partis politiques, d'accusations de malversations financières et de manque de transparence dans l'élection de ses dirigeants [2]. La fragmentation et le manque d'unité du monde syndical ont empêché que les revendications des travailleurs atteignent la même visibilité que celle des revendications des étudiants au cours des dernières années. La centrale n'est donc pas véritablement en mesure de faire pression pour peser sur le rapport de force au sein de la coalition, en faveur des revendications des travailleurs.

Les ruptures et les continuités des programmes de Michelle Bachelet

Il est intéressant d'observer le contraste entre le programme du nouveau gouvernement et celui du gouvernement précédent de Michelle Bachelet (2006-2010) pour mieux comprendre les effets du cycle de protestation et des nouveaux alignements politiques dans la coalition au pouvoir. Comment la problématique du travail a-t-elle évolué entre 2005 et 2013 ?

Dans le programme avec lequel Michelle Bachelet a gagné les élections

1. Pour les taux de syndicalisation au Chili, voir Dirección del Trabajo (2011). Pour les taux de syndicalisation en France, voir Dares (2011).
2. Deux nouvelles centrales syndicales sont issues de ce processus : la Confederación Autónoma de Trabajadores (CAT) et la Union Nacional de Trabajadores (UNT). Les deux centrales ensemble ne rassemblent que 17 % des syndicats d'entreprises adhérant à une centrale (Dirección del Trabajo, 2012). La représentativité de la CUT est moins menacée par ces organisations que par la faible adhésion des syndicats d'entreprises à ce type de structure syndicale.

en 2005, les objectifs prioritaires dans le domaine du travail sont plus ou moins les mêmes qu'en 2013, sauf en ce qui concerne le renforcement des droits collectifs (encadré). Dans le programme de 2005, le renforcement de la négociation collective ou de la liberté syndicale est presque absent. La seule contribution significative dans ce domaine est la promesse d'une loi régulant la sous-traitance. Promulguée en 2006, cette loi a établi la responsabilité solidaire des entreprises envers les travailleurs de leurs entreprises sous-traitantes et a donné ainsi une plus grande marge d'action aux syndicats de ces derniers.

Une deuxième différence importante entre les deux programmes renvoie au partage de responsabilités entre l'État et les entreprises en ce qui concerne les problèmes des travailleurs. Depuis 1990, l'État postule que les entreprises sont les principales responsables de l'amélioration de la situation de leurs salariés. Avec l'adoption de nouvelles obligations ou incitations fiscales, les mesures annoncées visent à renforcer « l'intérêt » qu'ont les employeurs à respecter la législation du travail et à prendre des initiatives pour améliorer les conditions de leurs salariés. Le rôle de l'État se limite à veiller à ce que les acteurs respectent les règles du jeu. Le programme de 2013 témoigne d'un changement sur ce plan car il exige une responsabilité plus active de la part des pouvoirs publics, comme l'illustre l'exemple des garderies. La loi en vigueur oblige en effet les entreprises ayant plus de 20 salariées à leur offrir une garderie pour les enfants. Cette obligation s'est avérée contre-productive puisqu'elle a découragé le recrutement de femmes. En réponse à cette situation, le programme de 2013 a proposé de supprimer cette règle et de créer, en échange, un fonds solidaire pour assurer une couverture universelle. Au lieu de laisser la responsabilité aux entreprises, l'État assume un rôle plus actif dans le financement et la gestion des solutions au problème des femmes ne pouvant pas laisser leurs enfants à la maison.

La nature des mesures proposées pour augmenter la participation de certaines catégories de travailleurs au marché du travail constitue la troisième différence significative entre les programmes de Michelle Bachelet. Depuis les réformes néolibérales de 1980, la « dérégulation » des contrats de travail a été la politique privilégiée pour encourager l'embauche des femmes et des jeunes dans les entreprises. La création de nouveaux types de contrats à durée déterminée ou à horaires flexibles est censée résoudre les obstacles auxquels se heurtent ces catégories de la population lors de la recherche d'un emploi. Cette stratégie répond à une idée partagée par l'élite politique chilienne, même dans les secteurs de centre-gauche liés à la Concertación, selon laquelle la seule voie légitime pour la création d'emplois est la croissance économique. En témoigne d'ailleurs cet extrait du programme : « La principale source de création d'emplois est la croissance économique. Il n'y a aucun programme public, subvention gouvernementale ou réforme de travail qui puisse contribuer autant à la création d'emplois qu'une économie saine [1] » (Bachelet, 2005:18).

La pression exercée par les mouvements sociaux ces dernières années, et notamment par celui des étudiants, semble néanmoins avoir touché la confiance de l'élite politique vis-à-vis du marché. La stratégie de dérégulation

1. « La principal fuente de generación de empleo es el crecimiento. No hay programa público, subsidio gubernamental o reforma laboral que pueda competir con la capacidad de una economía sana para generar empleos. »

a perdu son évidence et est nettement moins visible dans le programme de la Nueva Mayoría.

Toutefois, les continuités entre les programmes de 2005 et de 2013 en matière de travail sont plus saillantes que leurs ruptures. Les deux programmes visent en priorité les problèmes relatifs à l'« accès » des travailleurs au marché du travail (les discriminations de certaines catégories, l'obstacle à la formation, etc.) et ceux qui concernent les « fruits » du travail (les rémunérations, les impôts, le pouvoir d'achat, etc.). En revanche, les questions de qualité de l'emploi, de participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise restent largement délaissées. Or, leur prise en compte implique une réforme substantielle des règles des relations professionnelles que l'élite de centre-gauche n'est encore pas prête à réaliser. Les conditions politiques de l'élimination de cette « enclave autoritaire » ne sont pas encore réunies.

Réactions du monde syndical : une remise en cause de la légitimité de la CUT

La publication de la version définitive du programme de Michelle Bachelet fin 2013 a déclenché des réactions variées. Dans le milieu des employeurs, il a été relativement bien accueilli. Par exemple, Andrés Santa Cruz, le président de la Confédération de la production et du commerce (CPC), l'une des principales organisations patronales au Chili, a déclaré que : « Tel qu'il est abordé, le programme en matière du travail ne nous rend pas nerveux [1] ». Il semble y avoir consensus sur le fait que la conjoncture exige des efforts de la part des employeurs, mais ces acteurs préfèrent répartir mieux leurs profits que changer les règles du jeu, surtout si cette évolution peut réduire leur pouvoir de décision dans les entreprises.

Dans le milieu syndical, les réactions sont en revanche beaucoup plus contrastées. Avant la promulgation officielle du programme, les tensions entre la CUT et les représentants les plus libéraux de l'équipe de Michelle Bachelet se sont fait sentir [2]. Les représentants de la CUT se sont réunis à plusieurs reprises avec l'équipe de la candidate et ont fait pression en faisant l'éloge du programme en matière de travail d'un autre candidat indépendant, Marco Enríquez-Ominami [3]. Pour la centrale, la réforme du Code du travail devait être l'une des priorités claires dans la feuille de route du prochain

1. Marcela Jiménez, Alejandra Carmona, *op. cit.*
2. Alejandra Carmona, « Nuevo Código del Trabajo: el trasfondo de las tensiones CUT-bacheletismo », *El Mostrador*, 9 de Octubre 2013, http://www.elmostrador.cl/2013/10/09/nuevo-codigo-del-trabajo-el-trasfondo-de-las-tensiones-cut-bacheletismo/.
3. Ancien militant du Parti socialiste, Marco Enríquez-Ominami (MEO) s'est porté candidat à l'élection présidentielle de 2009, soutenu par une coalition de gauche appelée Nueva Mayoría para Chile (Nouvelle majorité pour le Chili), qui regroupait le Parti écologiste et le Parti humaniste (partis exclus de la Concertación). Il est arrivé en troisième place avec plus de 20 % des voix. En 2010, il a fondé le Partido Progresista (Parti progressiste) pour tenter, en 2013, d'arriver à la présidence. Ses résultats, lors de cette dernière campagne, ont été moins spectaculaires qu'en 2009 : il est arrivé troisième avec un peu plus de 10 % des voix. Le programme de MEO en matière de travail a suscité l'intérêt d'une partie de la CUT parce qu'il s'engageait explicitement à une réforme profonde de la législation du travail. Sa proposition de réforme envisageait la syndicalisation automatique, l'institutionnalisation de la négociation collective de branche, l'encadrement plus strict du recours à la sous-traitance, entre autres changements faisant écho des demandes historiques de la CUT (Enríquez-Ominami, 2013).

gouvernement. Mais la décision de celui-ci de ne pas entendre cette demande n'a pas remis en cause le soutien de la CUT à la candidature de Michelle Bachelet. La pression exercée par les partis politiques sur la centrale et la menace de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement de droite ont expliqué cette position. Pourtant, la centrale a insisté sur le fait qu'elle resterait une force indépendante par rapport au nouveau gouvernement, et qu'elle ferait pression dans la rue pour faire aboutir ses promesses.

Dans un contexte de légitimité faible de la CUT, les critiques des autres syndicats à son encontre ne se sont pas fait attendre. Pour une partie du monde syndical, les propositions du programme en matière du travail sont « absolument insuffisantes [1] » et l'indépendance de la CUT face au nouveau gouvernement est déjà fortement compromise. Ces critiques se sont accentuées après l'élection de Michelle Bachelet. En effet, la CUT n'a pas participé à la manifestation du 22 mars 2014, « La Marcha de todas las Marchas », la première depuis l'arrivée du nouveau gouvernement. Cette mobilisation, organisée par une trentaine d'associations, cherchait à assurer l'inscription de demandes très hétérogènes à l'agenda du nouveau gouvernement : dépénalisation de l'avortement, dépénalisation de la marijuana, droits divers pour les minorités sexuelles, mise en place d'une assemblée constituante, réforme du Code du travail, entre autres. La CUT, ainsi que la Confédération des étudiants (CONFECH), ont refusé d'y participé, arguant que, dans cette première étape, la négociation avec les autorités restait la meilleure stratégie. Pourtant, plusieurs syndicats ont désavoué la décision de la centrale et ont rejoint la mobilisation. Son impact a été toutefois limité : même si elle a rassemblé plus de 180 000 personnes, selon les organisateurs (30 000, selon la police), l'hétérogénéité des revendications et la non-participation de structures importantes (dont la CUT et la CONFECH) ont été interprétées comme des signes de faiblesse de la manifestation. Par ailleurs, la présidente, Michelle Bachelet, a surpris les organisations manifestantes, suggérant que l'action cherchait à soutenir son programme de gouvernement [2]. Le 1er mai 2014, la fête du travail a été l'occasion de fortes controverses. Les autorités et les représentants de la Nueva Mayoría étant présents au premier rang lors d'une cérémonie organisée par la CUT à Santiago, ce signal de soutien, qui s'est également exprimé dans le discours de Bárbara Figueroa, a déplu à une partie du monde syndical. Les organisateurs ont même été attaqués par des jeunes masqués pendant la cérémonie.

Les critiques contre le manque d'indépendance politique de la CUT sont déjà anciennes dans le monde syndical. Depuis le retour de la démocratie, la centrale s'est vue divisée entre ceux qui dénonçaient une intervention trop marquée des partis de la Concertación dans la direction de la centrale, d'un côté, et ceux qui défendaient un alignement avec cette coalition pour éviter un possible gouvernement de droite (Gutiérrez Crocco, 2011) de l'autre. Si le rôle du PC dans les conflits internes de la centrale a été ambigu pendant ces années – il a tantôt attisé l'opposition, tantôt favorisé les compromis –, son intégration à

1. Vanessa Vargas Rojas, « CUT y Michelle Bachelet: un apoyo cerrado », *El Desconcierto*, 3 de Deciembre 2013, http://eldesconcierto.cl/nueva-mayoria-extiende-su-alianza-la-cut/.
2. Nicolas Sepúlveda, Alejandra Carmona, « La marcha que desactivó Bachelet », *El Mostrador*, 21 de Marzo 2014, http://www.elmostrador.cl/2014/03/21/la-marcha-que-desactivo-bachelet/.

la coalition au pouvoir aujourd'hui rend encore plus difficile la séparation des fonctions entre l'organisation à la tête du mouvement syndical et le gouvernement. La légitimité de la centrale syndicale historique, la possibilité de redonner une unité au mouvement syndical chilien ou de limiter son atomisation dépendront de la capacité de cette organisation de maintenir ses distances avec le pouvoir.

Conclusion

Reprenons la question posée au début de cet article et réfléchissons à partir des analyses développées. Comment les pressions exercées lors du nouveau cycle de protestation et la mutation des alliances politiques ont-elles modifié la disposition du gouvernement envers les travailleurs ? L'examen des programmes élaborés à l'occasion des campagnes électorales de 2005 et 2013 suggère un déséquilibre persistant entre les difficultés affrontées par les travailleurs, qui se sont accentuées au cours des dernières années, et les mesures politiques proposées pour les surmonter. L'incertitude, le manque de protection, la faiblesse des droits collectifs, le caractère exténuant des journées de travail, entre autres problèmes touchant les conditions d'emploi des travailleurs, et qui sont dénoncés par les experts et les organisations internationales, ne sont pas encore considérés comme une priorité par la classe politique chilienne. Certes, on peut noter quelques avancées entre 2005 et 2013, mais la prise en charge par l'État des problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs chiliens continue d'être insuffisante. Si cela peut s'expliquer en partie par le besoin de mettre en œuvre d'autres réformes également nécessaires dans le contexte chilien (la réforme fiscale, du système d'éducation, etc.), il convient de se demander jusqu'à quel point la diminution des inégalités sociales, l'une des principales difficultés du modèle de développement chilien, peut se passer d'une réforme substantielle des relations professionnelles.

Notre analyse nous invite également à interroger les responsabilités du monde syndical dans la faiblesse du consensus vis-à-vis des réformes du marché du travail, pourtant primordiales. Rappelons que les modifications introduites à l'agenda politique ces dernières années au Chili l'ont été, en grande partie, en réaction aux pressions sociales menées par les étudiants et d'autres groupes sur l'espace public. L'atomisation et la division du syndicalisme n'ont pas permis de faire des demandes des travailleurs des priorités du gouvernement. Certes, cette atomisation est en partie due aux changements productifs et à la législation en vigueur, mais elle est aussi liée à l'attitude de la CUT. Un processus de démocratisation de cette organisation et un travail de reconnexion avec les bases syndicales semblent ainsi nécessaires pour que les revendications des travailleurs puissent trouver un écho auprès de la classe politique.

Sources :

Bachelet M. (2005), *Programa de Gobierno (2006-2010)*, 18 de Octubre.

Bachelet M. (2013a), *Programa de Gobierno 2014-2018*, Octubre, http://michellebachelet.cl/programa/.

Bachelet M. (2013b), *50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno*. Santiago, http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/50medidasMB.pdf.

Dares (2011), *Présence syndicale et syndicalisation des salariés. Évolution de la présence syndicale*, Paris, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques-de,76/statistiques,78/relations-

professionnelles,85/organisations-syndicales,240/presence-syndicale-et,1960.html.

Dirección del Trabajo (2011), *Compendio estadístico*, Santiago, Gobierno de Chile.

Dirección del Trabajo (2012), *ENCLA 2011. Informe de Resultados. Séptima Encuesta Laboral*, Santiago, Gobierno de Chile.

Enríquez-Ominami M. (2013), *Programa de Gobierno Marco Enríquez-Ominami*, http://programa.marco2014.cl/.

Garretón M.A. (2000), *La Sociedad en Que Vivi(Re)mos: Introducción Sociológica Al Cambio de Siglo*, Santiago, Lom Ediciones.

Gutiérrez Crocco F. (2011), « Chili : l'élite syndicale chilienne sur la voie de l'atomisation ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 132, septembre, p. 42-56.

INE (2014), *Nueva Encuesta Nacional de Empleo*, http://www.ine.cl/canales/chile_estadistic/mercado_del_trabajo/nene/series_trimestrales_2011.php.

López R., Figueroa E., Gutiérrez P. (2013), « La "Parte del León": Nuevas Estimaciones de La Participación de Los Súper Ricos En El Ingreso de Chile », *Serie de Documentos de Trabajo*, n° 379, Marzo.

Mayol A. (2012), *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*, Santiago, Lom Ediciones.

Moulian T. (2002), *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago, Lom Ediciones.

OECD (2014), *Society at a Glance 2014*.

Partido Comunista (2013), « Propuestas programáticas para una convergencia social y política », http://www.pcchile.cl/?p=7422.

Tarrow S. (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2e éd., New York, Cambridge University Press.