Australie

Relations professionnelles : nouveau pouvoir, nouvelle donne

Stéphane LE QUEUX, *David* PEETZ *

Après une dizaine d'années sous régime libéral, l'électorat australien fait volte-face et vote travailliste en novembre 2007. La coalition libérale-conservatrice au pouvoir, réélue à trois reprises consécutives depuis 1996, était pourtant dotée d'un fort capital d'expérience et d'un bilan économique exemplaire. Ce n'est donc pas tant un simple sentiment de lassitude qui a poussé les Australiens à changer de cap, même si le désir de changement a dû peser dans la balance. Comme l'indiquaient de nombreux sondages, et de l'aveu même des directeurs de campagne des principaux partis, c'est bel et bien l'impopularité de « *WorkChoices* », la législation du travail promue par les libéraux sous la gouverne de John Howard [1], qui leur a coûté les élections.

Pour ces élections, les syndicats ont mis les grands moyens. La campagne syndicale « *Your Rights at Work : Worth Fighting For* » portait un message clair : cette législation est anti-travailleur, il faut se débarrasser des libéraux pour s'en débarrasser. Le message est passé. Sitôt au pouvoir, les travaillistes (Australian Labour Party) retirent *WorkChoices*. N'ayant pas une majorité au Sénat, il leur faudra cependant presque deux ans pour formuler, négocier et entériner le nouveau régime du travail, *Fair Work Act*, qui a pris effet le 1er juillet 2009.

Elections de 2007 : victoire des travaillistes ou victoire syndicale ?

Renverser les libéraux était d'une importance capitale pour les syndicats australiens. Marginaliser autant que possible le syndicalisme fut en effet l'une des priorités des libéraux. Le déclin syndical amorcé dans la décennie précédente n'a fait que se creuser sous le règne libéral : de 41 % en 1986, le taux de syndicalisation était descendu à 31 % à l'arrivée des libéraux en 1996 ; il passe pour la première fois sous la barre des 20 % (18,9 %) en 2007 avec 41,1 % dans le secteur public et seulement 13,7 % dans le secteur

* Department of Employment Relations, Griffith Business School, Griffith University, Australie.

1. Stéphane Le Queux, David Peetz, « Australie : *WorkChoices* : au nom du libre choix, suppression des libertés collectives », *Chronique internationale de l'IRES*, 104, janvier 2007, p. 31-38.

privé. Avec une législation qui muselle l'action collective, pour John Howard, c'est pour ainsi dire mission accomplie. L'acharnement antisyndical des libéraux a des fondements idéologiques évidents ; il faut aussi comprendre que de manière très pratique, affaiblir le syndicalisme c'est affaiblir les ressources financières du parti travailliste, seul adversaire électoral.

Privés de moyens d'action collective, les syndicats devaient « boxer intelligemment », selon l'expression même des stratèges. Les syndicats ont alors orchestré une vaste campagne médiatique à l'échelle nationale, une campagne utilisant pleinement les nouvelles technologies multimédia pour relayer le message dans tous les foyers. Avec un succès indiscutable. Pour les critiques cependant, les syndicats ont signé un chèque en blanc au parti travailliste. Certains diront que la subordination de la campagne syndicale au succès électoral des travaillistes n'est qu'un signe supplémentaire de la faiblesse du syndicalisme en tant qu'acteur autonome. Si les syndicats s'en remettent entièrement à une victoire des travaillistes, qu'en sera-t-il de la distance critique du syndicalisme une fois ces derniers élus ? Effectivement, les élites syndicales se sont faites plutôt discrètes sur la scène publique depuis l'élection de 2007. L'argument contraire est aussi recevable, les travaillistes ont une dette à payer et ils ne peuvent guère se défausser : l'argument démocratique l'emporte, les urnes ont parlé, il faut rétablir les droits syndicaux et un régime du travail plus juste. D'autres diront alors que la rhétorique du « contre », logique à l'époque, a laissé peu de champ pour l'élaboration d'un discours plus positif et porté sur l'avenir, et que les syndicats ne doivent pas abandonner l'initiative idéologique au parti travailliste.

Sans trop de surprise, la composition du nouveau gouvernement de Kevin Rudd a une forte couleur syndicale, surtout avec la participation de Greg Combet, l'ancien secrétaire général de l'Australian Council of Trade Unions (ACTU). Sitôt au pouvoir, les travaillistes s'engagent avec des actions hautement symboliques : signature des accords de Kyoto, retrait des troupes en Irak et des excuses nationales au peuple aborigène lors d'une cérémonie de réconciliation qui émeut l'ensemble de la nation. Mais pour la substance, c'est autre chose. La réforme de la législation du travail visant la mise en place du programme travailliste « *Forward with Fairness* » est sans conteste la première mission du gouvernement. La responsabilité de conduire cette réforme incombe directement à la *Deputy Prime Minister* Julia Gillard, autrement dit à l'échelon le plus élevé après K. Rudd. En mars 2008, à la réouverture des sessions parlementaires, le gouvernement déposera un projet d'amendement. Cette législation de transition viendra interdire la signature de nouveaux contrats de travail individuels (*Australian Workplace Agreements*), l'une des pièces maîtresses de l'ancienne législation qui permettait à certains employeurs ou bien de réduire les salaires et les conditions générales de travail ou bien de faire fi des syndicats. Il faudra cependant attendre des mois de consultation publique et de tractation avec les partenaires sociaux avant que les travaillistes ne soumettent au vote le *Fair Work Act* fin 2008 qui prendra finalement force de loi après un semestre supplémentaire de passages multiples au Parlement puis au Sénat.

Le *Fair Work Act*

La nouvelle législation reflète les compromis que les travaillistes ont consenti à faire dans la course aux élections de 2007 et, dans une moindre mesure, ceux issus des négociations ultérieures avec le patronat et les syndicats sur certains détails législatifs. A quelques exceptions près, le parti travailliste a tenu ses promesses préélectorales. Il était donc difficile ensuite pour les syndicats de revendiquer des changements majeurs. Les travaillistes en campagne avaient également jugé utile de se distancier de l'ACTU afin de contrer le lobby des employeurs et des partis conservateurs qui les accusaient d'être sous la mainmise des syndicats. Cet argument poussa effectivement les travaillistes à réviser leurs ambitions de réforme à la baisse avant les élections. Les syndicats se trouvent ainsi dans une situation paradoxale : leur force, bien tangible – qu'ils tirent du fait qu'ils financent le parti travailliste sur le programme duquel ils ont donc leur mot à dire – est aussi leur faiblesse, principalement parce que la syndicalisation elle-même ne pèse pas assez lourd pour forcer la main au gouvernement. C'est une situation bien différente du passé. La dernière fois que les travaillistes avaient repris le pouvoir, en 1983, le taux de syndicalisation était double de ce qu'il est aujourd'hui et les syndicats avaient donc pu négocier un contrat social, nommé *Accord*, qui leur octroyait un réel pouvoir d'influence et qui est resté en place jusqu'à la fin du règne travailliste en 1996.

Le *Fair Work Act* abolit un certain nombre d'institutions existant au niveau des Etats pour les remplacer par une nouvelle agence nationale, Fair Work Australia. En ce sens, les travaillistes poursuivent la politique du gouvernement précédant qui vise la création d'un système national de relations professionnelles. Or cette fois-ci, contrairement à ce qui était le cas sous *WorkChoices*, la plupart des Etats ont décidé de collaborer. Une fois la transition faite, les employeurs du secteur privé seront ainsi majoritairement assujettis à un régime national de régulation du travail.

Bien que la nouvelle législation rétablisse les protections contre les licenciements abusifs qui avaient été abolies sous *WorkChoices*, elle impose moins de contraintes en la matière pour les petites entreprises de moins de quinze salariés que pour les moyennes et grandes entreprises. Le *Fair Work Act* établit une dizaine de normes nationales valables pour tous les salariés. Elles concernent : la durée normale du temps de travail hebdomadaire à 38 heures et un droit limité à refuser des demandes déraisonnables de temps supplémentaire ; 24 mois de congés parentaux non payés ; le droit pour les parents dont les enfants ne sont pas encore scolarisés ou sont handicapés de réclamer des horaires de travail flexibles ; quatre semaines de congés payés par an ; les congés maladie ; trois mois de congés après dix ans de service ; une indemnité de licenciement pour les salariés dans les établissements de quinze salariés et plus.

Il est prévu que les autres normes relatives aux heures de travail, comme les primes pour le travail de nuit, le week-end ou les heures supplémentaires, soient déterminées par le biais des *Awards* : il s'agit de règles spécifiques à un secteur, une catégorie professionnelle ou un syndicat qui sont fixées par

une instance indépendante[1]. Il est aussi prévu de les moderniser en regroupant environ 4 000 *Awards* actuels à l'intérieur d'une douzaine d'*Awards* « modernes ». Dans un contexte où différentes primes s'appliquent aux mêmes types de travailleurs dans différents Etats et dans différents *Awards*, et où le gouvernement a fait la promesse impossible que ni les salariés ni les employeurs ne sortiraient lésés du processus de modernisation, il est facile d'imaginer que des tensions vont se produire de toutes parts et qu'elles risquent de durer assez longtemps.

Fair Work donne la préférence aux accords collectifs. Les employeurs ne peuvent donc plus proposer de contrats individuels, mais la loi prévoit une période transitoire pour les entreprises qui ont assujetti leurs salariés à de tels contrats. Le dernier contrat individuel conclu avant la période transitoire prendra fin en 2013. Cela dit, les employeurs pourront conclure des accords collectifs non syndicaux avec l'ensemble ou un groupe de leurs salariés. Il s'agit d'un principe consolidé par le gouvernement précédent et que les travaillistes n'ont pas écarté. Environ 40 % des travailleurs sont employés sous des contrats collectifs et environ 10 % de ces derniers sont sous des contrats collectifs non syndicaux. Il est donc bien probable que les employeurs qui poussaient leurs salariés à accepter des contrats individuels privilégient des contrats collectifs non syndicaux. Toutefois, alors que sous *WorkChoices* les conditions de travail garanties par les contrats individuels et autres formes contractuelles pouvaient être inférieures à celles prévues par les *Awards*, sous le *Fair Work Act* les accords collectifs devront être dans leur ensemble à l'avantage des salariés, ce qui dissuade les employeurs de recourir à de tels contrats simplement pour abaisser les coûts.

Fait important, la législation introduit la notion de « bonne foi » dans la négociation collective. Cela veut dire que les parties s'engagent à se présenter et à participer aux réunions de négociation, à mettre à disposition toute information utile en temps raisonnable, à prêter attention aux propositions de chacun et, surtout, à ne pas délibérément agir d'une façon qui porte atteinte à la liberté d'association ou à la négociation collective. Les employeurs ont de plus l'obligation de reconnaître les représentants de leurs salariés et d'entrer en négociation à condition que les syndicats parviennent à démontrer qu'ils disposent d'un soutien majoritaire reconnu et validé par Fair Work Australia.

La législation prévoit également des protections pour les salariés qui agissent pour la défense de leurs droits. La manière dont ces nouvelles dispositions vont s'appliquer au quotidien reste à voir, mais elles ont d'ores et déjà contraint certains employeurs réputés pour leur agressivité à l'encontre des syndicats à reconsidérer leur approche. C'est le cas notamment de Telstra, première compagnie de télécommunication et l'une des plus grandes entreprises australiennes. Une fois sous contrôle privé, Telstra a été l'un des employeurs les plus gourmands de contrats individuels et les plus fervents de pratiques antisyndicales. Changement de ton

1. Traditionnellement, la détermination des *Awards* est du ressort des tribunaux du travail, une fonction exercée par l'Australian Industrial Relations Commission (AIRC). A l'avenir, cette fonction sera assumée par Fair Work Australia.

aujourd'hui : la direction de Telstra a récemment trouvé un point d'entente avec les principaux syndicats sur la reconnaissance syndicale et le principe de la négociation collective, ce qui aurait été impensable sous l'ancien régime.

Certains domaines ont cependant donné lieu à bien moins de changements. La législation a très peu desserré les règles contraignant l'action collective, les votes de grève en particulier et le droit d'entrée syndical sur les lieux de travail. Les restrictions concernant le contenu des accords collectifs n'ont été que partiellement levées ; sur ce point les travaillistes ont manqué à une promesse électorale.

Le maintien de telles restrictions a conduit les critiques, y compris dans les rangs syndicaux, à dire que la nouvelle législation n'était qu'une version allégée de *WorkChoices*, un « *WorkChoices lite* ». Pour d'autres, les changements accomplis sont d'envergure. En effet, le gouvernement a effectué les plus gros changements dans les domaines qui aux yeux des électeurs avaient un impact direct sur leurs droits au travail, par exemple les licenciements abusifs et les contrats individuels, et qui lui apportaient donc le plus de crédit politique. Et ce n'est pas une coïncidence si ces domaines étaient au cœur de la campagne « *Your Rights at Work* ». Par contre, le gouvernement a fait le moins de changements dans les domaines qui ont une importance organisationnelle pour les syndicats, comme le droit de grève et les modalités d'entrée sur les lieux de travail. Cela lui a permis de montrer que les syndicats restaient sous surveillance et qu'ils n'auraient pas trop de pouvoir sous un gouvernement travailliste, un point particulièrement sensible pour l'opposition. Les dispositions concernant la bonne foi dans les pratiques de négociation, la reconnaissance syndicale et la protection des salariés militants sont bien sûr des gains nets pour les syndicats, mais ce sont aussi des sujets que les employeurs auraient eu du mal à contester.

L'incapacité du gouvernement à abroger la législation spéciale qui régit le secteur de la construction est bien l'élément le plus dérangeant pour les syndicats (et pour les défenseurs des droits de l'Homme). Cette législation confère des pouvoirs coercitifs à une agence de supervision (Australian Building & Construction Commission, ABCC) qui va jusqu'à imposer l'obligation individuelle de se soumettre à des interrogatoires secrets sur les activités syndicales, sous peine de six mois de prison. Les travaillistes proposent de remplacer l'ABCC par une autre agence qui elle aussi aurait une poigne de fer mais qui offrirait néanmoins une protection accrue pour les travailleurs. La proposition travailliste est actuellement en discussion au Sénat.

Un congrès syndical en clair-obscur

Le congrès de l'ACTU, qui se tient tous les trois ans, a eu lieu à point nommé au mois de juin 2009. Ce fut l'occasion d'un premier bilan et d'une réflexion sur la nouvelle marche à suivre. Inévitablement, le Congrès a débuté par un discours de célébration de la campagne de 2007. Mais parmi l'assemblée des délégués, l'enthousiasme n'a pas été débordant. Il y a des sujets qui fâchent. Il s'agit en particulier du maintien de l'ABCC. En signe de protestation, le jour suivant, les délégués du congrès sont tous arrivés vêtus d'un maillot jaune fluo réclamant l'abolition de l'ABCC. Et c'est dans ce décor bien voyant que Julia Gillard, également

ministre du Travail, fut chahutée lorsqu'elle s'aventura à commenter les pratiques syndicales des travailleurs de la construction.

Autant dire que *Fair Work* ne réjouit pas tout le monde. Dès son élection, le gouvernement ne s'était pas caché de son intention. Il s'agit premièrement de rétablir un équilibre dans les relations de travail et non de souscrire à la lettre aux exigences des syndicats. Les employeurs ont eu leur mot à dire et leurs groupes de pression ont réussi à peser considérablement sur le texte final. Dans une allocution récente au congrès mondial de l'association internationale des relations industrielles de Sydney, le juriste du travail Ron McCallum a remarqué ainsi que la nouvelle législation n'est éventuellement pas conforme à la convention de l'Organisation internationale du travail sur la liberté d'association et de négociation collective. Selon son avis d'expert qui fait autorité en Australie, les résidus de *WorkChoices* contreviennent à la convention et, ajoute-t-il, le simple fait pour le gouvernement de qualifier sa politique (*Forward with Fairness*), la législation correspondante (*Fair Work Act*) et son encadrement institutionnel (Fair Work Australia) de justes et équitables (*fair*) ne rend pas le tout nécessairement juste et équitable, comme si le qualificatif à lui seul faisait œuvre de potion magique [1].

La crise financière mondiale, un point de ralliement

La crise financière qui s'est abattue sur la plupart des économies en 2008 n'a pas épargné l'Australie. Elle a eu un impact direct et massif sur les fonds de retraite capitalisés. Elle a aussi affecté l'emploi, le taux de chômage passant de 4,3 % à 5,9 % de juillet 2008 à juillet 2009. Mais son impact n'a pour l'instant pas été aussi prononcé qu'aux Etats-Unis ou en Europe. Cela s'explique en grande partie par le fait que l'économie australienne est à la remorque de la Chine. Tant que l'industrie chinoise consomme les minéraux australiens, l'Australie est assurée d'une abondante source de revenus. Cela tient aussi à l'action du gouvernement. Profitant d'une condition budgétaire saine, le gouvernement Rudd a très vite réagi, conjuguant des investissements massifs dans les infrastructures nationales et une distribution de chèques à l'ensemble des ménages en vue de stimuler la consommation interne.

Kevin Rudd a clairement exprimé sa réprobation de ce qu'il qualifie de « fondamentalisme du libre marché », un système qui selon lui « érige la cupidité en philosophie économique ». Sur ce point, les syndicats et les travaillistes sont à l'unisson et l'ACTU a applaudi la façon dont le gouvernement a pris les choses en main. Dans sa résolution spéciale sur la crise financière mondiale, le congrès de l'ACTU 2009 juge donc positive la politique d'investissement public pour la défense de l'emploi et des revenus. L'ACTU revendique également une meilleure régulation des milieux d'affaires, davantage d'intervention étatique et une gouvernance multilatérale ou tripartite qui implique davantage l'acteur syndical. Pour le reste, l'ACTU se contente de

1. R. McCallum, « Fair Work Laws Not ILO-compliant, and We Can't Ignore It »,. *Workplace Express*, 28/08/2009.

souscrire aux positions de la Confédération syndicale internationale. Rien d'original en la matière et comme ailleurs, une fois affirmées les solidarités internationales, des voix s'élèvent pour la mise en place de mesures protectionnistes en faveur des emplois locaux.

Un syndicalisme résilient et militant

Si les tractations institutionnelles, l'enjeu d'une intense joute politique depuis une douzaine d'années, ont retenu l'attention publique, sur le terrain les syndicats n'ont pas lâché prise. Le constat est celui d'un syndicalisme qui résiste. Depuis le changement de pouvoir, le recrutement est à la hausse. En août 2008, le taux de syndicalisation était remonté à 19 %, indiquant un renversement de tendance : cela correspond à une croissance de 3 % du nombre de membres en un an, soit 100 000 nouveaux adhérents. C'est la première fois que l'on assiste à une remontée de la densité syndicale en vingt ans ; reste à voir si la tendance va se poursuivre.

En ce qui concerne les stratégies syndicales, deux cas de figure retiennent l'attention. Il y a d'un côté les syndicats qui misent essentiellement sur des campagnes de syndicalisation (*organising*). C'est le cas notamment du Liquor, Hospitality and Miscellaneous Workers Union (LHMU) qui est très actif dans le secteur des services privés et qui a fait une percée dans l'industrie de l'hôtellerie et du tourisme. Sa dernière campagne « *Clean start* » a réussi à mobiliser les agents de nettoyage et a mené à fixer des standards minima pour des conditions décentes de travail. La lutte continue par ailleurs contre les employeurs récalcitrants comme Sofitel. Cette stratégie d'*organising* est contagieuse et s'étend à de nombreux syndicats tel celui des travailleurs de l'industrie manufacturière qui a décidé d'y consacrer 20 % de son budget, avec pour résultat le doublement du nombre de ses nouvelles recrues ces deux dernières années.

De l'autre, il y a les syndicats qui sont restés campés sur leurs bases et qui ont combiné à la fois un syndicalisme de contrôle et un syndicalisme d'action sociale – autrement dit un syndicalisme qui cherche à consolider son enracinement dans les communautés de travail et hors travail. C'est notamment le cas des syndicats de métier, comme le syndicat des électriciens, ou des syndicats d'industrie, comme celui des mineurs de charbon par exemple. C'est ainsi que les électriciens se trouvent à la tête de la campagne contre le gouvernement travailliste du Queensland qui s'apprête à se séparer des activités portuaires, des chemins de fer, des barrages, etc., pour renflouer les caisses de l'Etat, alors même que les mineurs et les travailleurs de l'énergie se font les promoteurs des emplois verts.

Ces deux stratégies ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre. Elles peuvent servir de modèles à des syndicats qui, dans bien des endroits, n'ont guère fait plus que de chercher à rester à flot.

L'ACTU mise sur la négociation collective pour regagner le terrain perdu

D'un point de vue syndical, le *Fair Work Act* est un pas dans la bonne direction mais n'est pas entièrement satisfaisant. « Est-ce que la législation est parfaite ? Non. On ne l'a pas écrite ! » conclura l'ACTU. Les syndicats australiens vont donc très probablement continuer à militer sur ce terrain afin d'obtenir des amendements qui favorisent la représen-

tation collective, soit en particulier la levée des restrictions qui pèsent sur l'action collective et le droit d'entrée dans l'entreprise. Car après des années de tumulte législatif, il y a de bonnes raisons de croire que ce nouveau régime est là pour durer. L'enjeu pour les syndicats est de mettre à profit le nouveau cadre des relations de travail. L'ACTU est catégorique : il ne s'agit pas de répéter l'expérience britannique. Il faut absolument que les syndicats souscrivent à une stratégie de croissance et la clé de cette croissance selon Jeff Lawrence, secrétaire général de l'ACTU, c'est la négociation collective autour de laquelle les syndicats peuvent mobiliser leur démarche d'*organising* qui commence progressivement à gagner tous les secteurs.

On peut s'interroger sur les conditions du succès de cette stratégie à court et moyen terme dans un contexte global de récession économique. Il y a pourtant consensus sur la marche à suivre : c'est sur le terrain que les syndicats peuvent rebâtir leurs forces [1]. Une condition sous-jacente au succès de cette stratégie de croissance est celle de la couverture syndicale. Cette question n'a pas échappé aux syndicats. Dans son allocution au congrès, Louise Tarrant, leader du LHMU, insistait sur le fait que le pouvoir syndical devait se reconstruire à l'échelle de la branche, en particulier pour les salariés précaires et à bas salaire. Le Congrès a estimé également qu'il était primordial de réussir à couvrir les travailleurs indépendants et sous-traitants, une catégorie d'emploi qui a proliféré sous le régime libéral. Il s'agit de rassembler un marché du travail en miettes, même si l'on peut prédire que dans les années à venir, la négociation collective restera largement concentrée au niveau de l'entreprise. Somme toute, les syndicats australiens sont bien conscients que la partie ne fait que commencer. Reste à voir ce qu'ils vont tirer de la nouvelle donne.

1. Brigden C. (2009), « Unions and Collective Bargaining in 2008 », *The Journal of industrial Relations*, 51 (3), p. 365-378.