

Indonésie

Vers un affaiblissement du pouvoir syndical dans la fixation du salaire minimum ?

*Teri L. CARAWAY et Michele FORD**

En Indonésie, depuis la chute du Président Suharto en 1998, les organisations syndicales tiennent une place de plus en plus importante sur la scène politique locale et nationale. Après avoir mené un long combat pour être présents sur le lieu de travail, c'est aujourd'hui essentiellement à l'extérieur des entreprises que les syndicats déploient des stratégies afin de consolider leur position dans cette nouvelle démocratie. La contestation des politiques publiques menées par le gouvernement est l'une de leurs priorités au niveau national : les syndicats ont contrecarré les projets de révision du droit du travail, obtenu le report de l'augmentation du prix de l'essence, réussi à faire voter une loi sur la sécurité sociale pour tous, présenté des candidats pour des mandats politiques et joué un rôle croissant dans le soutien apporté aux candidats à l'échelle locale et nationale. Ils ont par ailleurs convaincu les autorités de certains districts de la nécessité d'adopter une législation imposant aux employeurs de déduire les cotisations syndicales des

salaires et de mettre un local à la disposition des syndicalistes.

Mais c'est sur la négociation annuelle du salaire minimum que les organisations syndicales ont concentré leurs efforts pour affirmer leur pouvoir, que le gouvernement, sous pression des employeurs, a affaibli en 2015. Nous montrerons plus loin que l'approche syndicale de la négociation annuelle du salaire minimum était très politisée, tout comme la réaction des employeurs aux victoires remportées par les syndicats. En 2011, après plusieurs années de hausses à peine supérieures au taux d'inflation, les syndicats ont obtenu d'importantes augmentations de la rémunération minimale des travailleurs dans les zones industrielles du pays. Un pic a été atteint en 2013, lorsque le salaire minimum dans les principales zones industrielles a été relevé d'environ 45 % en moyenne. Dans les districts à forte densité syndicale, les Local Wage Councils¹ ont largement contribué à ces victoires syndicales. En effet, ces institutions permettaient aux travailleurs d'influer sur une politique les concernant directement.

* Professeure à l'Université du Minnesota ; professeure à l'Université de Sydney.

1. Organismes tripartites composés de représentants des employeurs, des travailleurs et des autorités locales (voir *infra*).

INDONÉSIE

Vu l'importance de cette politique pour leurs membres, les syndicats ont commencé à se doter de moyens d'action plus sophistiqués pour s'appuyer pleinement sur ces institutions.

Un salaire minimum en forte augmentation, mais dont est exclue une grande partie de la main-d'œuvre

L'Indonésie est la première puissance économique d'Asie du Sud-Est : elle représente environ 40 % du produit intérieur brut de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (Association of Southeast Asian Nations, Asean) (World Bank, 2015). Son économie repose sur plusieurs secteurs et filières : pétrole et gaz naturel, textile, habillement et chaussures, mines, ciment, engrais chimiques, bois contreplaqué, caoutchouc, agro-alimentaire et tourisme. En 2015, sur

quelque 120 millions de travailleurs, plus d'un tiers étaient employés dans l'agriculture, à peine 13 % dans l'industrie manufacturière et près de 40 % dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, les services communautaires, le secteur social et les services aux particuliers (tableau 1).

D'après les estimations du Bureau international du travail (BIT), la moitié environ de la main-d'œuvre occupait un emploi formel en février 2015, contre 41 % en août 2010 (ILO, 2015). L'emploi informel est ainsi fortement répandu, notamment dans l'agriculture, la foresterie, la chasse et la pêche, mais aussi dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, le bâtiment et les transports, le stockage et les communications (Ford, Nurchayati, 2017).

Dans un contexte où les négociations d'entreprise sont rares et peu effectives,

Tableau 1. Répartition de l'emploi par secteur et par sexe en 2015

Secteur	Hommes		Femmes		Total
	En nombre	En %	En nombre	En %	
Agriculture, foresterie, chasse et pêche	24 270 246	60,5	15 852 570	39,5	40 122 816
Mines et carrières	1 285 554	90,5	135 363	9,5	1 420 917
Industrie manufacturière	9 622 114	58,7	6 760 642	41,3	16 382 756
Électricité, gaz et eau	270 275	86,7	41 559	13,3	311 834
Bâtiment	7 535 703	97,7	178 681	2,3	7 714 384
Commerce, hôtellerie et restauration	12 758 433	47,9	13 888 735	52,1	26 647 168
Transport, stockage et communications	4 840 225	93,2	351 956	6,8	5 192 181
Finance, assurance, immobilier, services aux entreprises	2 582 800	70,9	1 061 081	29,1	3 643 881
Services communautaires, secteur social et services aux particuliers	10 259 413	52,9	9 151 471	47,1	19 410 884
Total	73 424 763	60,8	47 422 058	39,2	120 846 821

Source : BPS (2016).

la fixation d'un salaire minimum revêt une importance toute particulière (Caraway *et al.*, 2015)².

Dans la plupart des régions du pays, y compris dans les grandes zones industrielles, le salaire minimum est longtemps resté inférieur au niveau de vie décent défini par les organismes tripartites.

Cependant, en 2010, les syndicats des zones industrielles ont commencé à exiger un salaire minimum correspondant au moins au niveau de vie décent. Il leur a fallu à peine deux ans pour faire aboutir cette revendication dans tout le pays, et pour contraindre les autorités locales à relever le salaire minimum au-delà du seuil de référence. À Java, l'île la plus peuplée de l'archipel, les hausses de salaire ont été supérieures à 20 % en 2013, et elles ont même atteint 45 % dans les principales zones industrielles (Caraway *et al.*, 2015)³.

**Les syndicats indonésiens,
un pouvoir limité malgré
des avancées législatives**

Les revendications portant sur la hausse du salaire minimum ont été exprimées à un moment où le mouvement syndical regagnait en vigueur après plusieurs décennies de répression. L'« Ordre nouveau » de Suharto (1967-1998) avait en effet contraint des syndicats jusqu'alors indépendants à fusionner pour former une structure syndicale unique, sous le contrôle de l'État (Hadiz, 1997). Pendant

cette période, la présence de représentants de ce syndicat officiel a été autorisée, et même encouragée, dans les entreprises formelles, mais les délégués ne disposaient d'aucun pouvoir de négociation. À l'échelle nationale et provinciale, ils siégeaient au sein de nombreux comités tripartites sans disposer de réelle capacité d'influence.

La chute du régime de Suharto en 1998 a marqué le début d'une transformation des relations de travail, et tout particulièrement du mouvement syndical. En vertu de la loi n° 21/2000 sur les organisations syndicales qui fournit les bases légales du développement et du fonctionnement des syndicats indépendants, il suffit désormais de dix salariés pour former un syndicat, et une même entreprise peut compter plusieurs syndicats. En outre, cette loi autorise différentes fédérations et confédérations (centrales) syndicales, ainsi que l'affiliation des syndicats d'entreprise à une fédération ou à une confédération syndicale régionale ou nationale. Cette loi a permis l'éclosion de milliers de syndicats en Indonésie, parmi lesquels de nombreux syndicats d'entreprise, qui, aujourd'hui encore, forment l'un des piliers du mouvement syndical. Nombre d'entre eux sont membres d'une fédération nationale, laquelle peut elle-même faire partie d'une centrale syndicale (encadré).

Au niveau de l'entreprise, les consultations et négociations collectives se déroulent entre l'employeur et les syndicats, tandis qu'au niveau local et national, la fédération des employeurs, les

2. Étant donné que seuls les salariés de l'économie formelle relèvent de la loi n° 13/2003 sur la main-d'œuvre, beaucoup d'Indonésiens ne perçoivent pas le salaire minimum. Mais cela est également le cas d'un grand nombre de salariés occupant un emploi non qualifié dans le secteur formel, car nombreuses sont les entreprises qui ne respectent pas la législation sur le salaire minimum. Et même lorsque l'employeur s'y conforme, le niveau de salaire ne permet pas aux travailleurs sans qualifications de subvenir à leurs besoins.

3. Dans la capitale, Jakarta, le salaire minimum mensuel était de 2 700 000 roupies indonésiennes (soit environ 205,74 dollars ou 188,68 euros) en 2015.

Encadré

Les centrales syndicales indonésiennes

Les trois plus grandes centrales syndicales sont la Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI), la Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (KSBSI) et la Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI). La KSPSI est la confédération historique (et l'unique autorisée) de l'ère Suharto. Même si certaines de ses sections syndicales restent très actives dans les entreprises, cette centrale – qui a subi plusieurs scissions internes ces dernières années – et ses fédérations membres ont peu de pouvoir (Caraway, 2008). De son côté, la KSBSI est une émanation du syndicat d'opposition qui existait à l'époque de Suharto, mais son influence a faibli ces dernières années. La centrale la plus récente, la KSPI, a été créée peu après la fin du régime de Suharto par des réformistes, avec le soutien de la Confédération syndicale internationale (CSI). Elle rassemble la plupart des membres des Fédérations syndicales internationales (FSI). Aucune de ces trois grandes centrales n'a de liens institutionnalisés avec un parti, mais toutes, à un moment donné, en ont soutenu un.

organisations syndicales et les pouvoirs publics se réunissent dans des structures tripartites (Ford, Sirait, 2016). Cependant, en réalité, l'importance officiellement accordée aux relations d'emploi sur le lieu de travail n'a que peu de poids face aux réticences des employeurs et à la faiblesse des structures syndicales au sein des entreprises. En vertu de la loi n° 13/2003, les syndicats ont en principe la garantie de participer aux négociations collectives si leurs membres représentent plus de 50 % des salariés ou s'ils sont soutenus par plus de 50 % des effectifs de l'entreprise. Or, en 2009, malgré une nette augmentation de leur nombre depuis la chute du régime de Suharto, les accords collectifs couvraient à peine 14 % des salariés, et seulement 4 % de l'ensemble de la population en emploi (Hayter, Stoevska, 2011). De surcroît, lorsque des accords sont conclus, leur contenu se limite à se conformer aux dispositions prévues par la législation nationale. Certains comportent même des clauses incompatibles avec la

loi. En 2009, sur les 658 entreprises syndiquées qui ont fait l'objet d'une étude commandée par le Solidarity Center, seulement 61 % avaient conclu un accord collectif. Parmi celles-ci, 42 % se contentaient de reprendre les dispositions du droit du travail et 5 % ne respectaient pas la législation (Solidarity Center, 2010).

Les syndicats sont encore totalement absents dans beaucoup d'usines et autres établissements. Selon les statistiques officielles, 3 414 455 travailleurs étaient syndiqués en 2005, un chiffre qui n'inclut toutefois pas les membres du vaste syndicat des enseignants (Ministry of Manpower, 2013). Une nouvelle comptabilisation a eu lieu en 2015, mais le ministère du Travail lui-même a mis en doute le résultat obtenu (1 678 364 syndiqués) et estimé à au moins 2,5 millions le nombre de travailleurs syndiqués (Hukumonline, 2015). Si l'on se fonde sur cette dernière estimation, le taux de syndicalisation avoisine 15 % dans l'industrie, et il est légèrement supérieur à 2 % pour l'ensemble de la population en

emploi. On constate toutefois une forte concentration géographique des syndicats : exception faite de certains secteurs, comme les mines et la foresterie, la plupart des syndiqués travaillent dans quelques pôles industriels, dont les plus importants sont situés à proximité de la capitale, Jakarta, autour de la ville de Surabaya (dans l'est de l'île de Java) et dans les villes industrielles de Medan et de Batam (île de Sumatra). C'est dans ces grands centres industriels que les syndicats ont réussi, grâce à leur influence politique, à obtenir un relèvement du salaire minimum.

La détermination du salaire minimum, un processus politique

Étant donnée la faible effectivité des négociations collectives d'entreprise, c'est principalement en influant sur le mécanisme de fixation du salaire minimum que les syndicats ont pu obtenir des hausses de salaires pour leurs membres. Durant l'« Ordre nouveau », le salaire minimum était déterminé au niveau central et dans les provinces par des organismes tripartites qui dépendaient de l'État. À partir de 2001, soit trois ans après la chute du régime de Suharto, un processus de décentralisation a été engagé et la gestion des relations professionnelles a été scindée entre le ministère du Travail et des Transmigrations, chargé d'élaborer le cadre juridique et politique, ainsi que d'exercer un contrôle au niveau national, et les bureaux d'emploi locaux, qui dialoguent directement avec les employeurs et les syndicats.

Le nouveau système a conservé le mécanisme de base pour la négociation du salaire minimum. Le salaire minimum restait fixé par les autorités des provinces faiblement peuplées et, dans les

autres provinces, cette tâche a été confiée à l'administration locale, un changement considérable en matière de politique de fixation du salaire minimum. Chaque année, dans plus de 100 municipalités et districts, des comités locaux composés de représentants des syndicats, des employeurs et des pouvoirs publics faisaient des recommandations aux maires et aux chefs de district. Afin de déterminer le niveau de vie décent qui servait de base aux négociations, ils recueillaient au niveau local des informations sur le coût de la vie.

Lors des négociations, chaque partie siégeant au sein du comité tripartite local présentait une proposition pour le niveau du salaire minimum de l'année suivante, souvent exprimé en pourcentage du niveau de vie décent. Les syndicats proposaient, bien sûr, beaucoup plus que les employeurs, et c'était les gouverneurs de provinces qui tranchaient. Après avoir examiné les préconisations du comité tripartite, les maires et les chefs de district soumettaient les leurs aux gouverneurs des provinces, en général entre la mi-octobre et la mi-novembre.

En théorie, ce processus était, pour une large part, technocratique, en raison de la faible marge d'action des représentants des fédérations d'employeurs et des syndicalistes. Une forme de *pattern bargaining* (négociation type) est toutefois apparue dans plusieurs grandes zones industrielles, car les syndicats ont su saisir des opportunités au niveau des structures politiques locales, pour négocier d'importants relèvements du salaire minimum régional, et ainsi amener des responsables locaux à négocier à leurs côtés.

Disposant de moyens financiers nettement inférieurs à ceux des employeurs, les syndicats ont surtout usé de pressions politiques plus directes sur les chefs de district, *via* notamment la mobilisation

INDONÉSIE

de leurs membres à des moments stratégiques du processus de négociation ou encore lors des élections locales, pour obtenir de plus fortes hausses du salaire minimum. À partir de 2005, année de l'introduction du suffrage direct, les organisations syndicales ont vu leur pouvoir d'influence politique accru. En effet, avant la mi-2005, les chefs de district et les maires étaient élus indirectement par l'assemblée législative locale, multipliant ainsi les marchandages entre les partis représentés et empêchant les syndicats d'influencer le choix des candidats potentiels. Désormais, les candidats sont désignés à l'avance et doivent faire campagne directement auprès des électeurs. Deux ans plus tard, en 2007, la Cour constitutionnelle a autorisé les candidatures indépendantes, réduisant la capacité des partis à influencer sur le processus électoral et intensifiant la concurrence politique. Ce contexte a largement encouragé les candidats à cibler la classe ouvrière, fortement représentée par les syndicats ; la promesse d'une généreuse augmentation du salaire minimum étant, bien sûr, un bon moyen de séduire l'électorat ouvrier.

C'est dans ce contexte que les syndicats des zones industrielles ont mené l'offensive finale pour que le salaire minimum soit porté au niveau de vie décent. Lors du cycle de négociations 2011-2012, un grand nombre de travailleurs employés dans les zones industrielles situées autour de la capitale et sur l'île de Batam ont participé à un vaste mouvement social. Ils se sont mis en grève et ont bloqué les principaux péages autoroutiers dans l'agglomération de Jakarta (Caraway, Ford, 2014). Ces troubles ont pris une telle ampleur que l'État central

a fini par céder aux revendications exprimées : il s'agit là d'une victoire incontestable. Les autorités ont également pris des mesures pour éviter de nouveaux mouvements sociaux lors du cycle de négociations suivant. Le Président indonésien, Susilo Bambang Yudhoyono (Parti démocrate), a annoncé que la période des bas salaires était révolue, et le ministre du Travail et des Transmigrations s'est déclaré favorable à d'importantes hausses des salaires. En 2013, grâce à ce soutien des autorités nationales, les travailleurs des zones industrielles ont pu bénéficier d'une augmentation record du salaire minimum sans avoir à se mobiliser comme l'année précédente.

Vers une dépolitisation du processus de détermination du salaire minimum

Devant les victoires remportées par les syndicats, les employeurs ont tenté de convaincre le Président de redéfinir les règles de calcul du salaire minimum. Fin 2013, Susilo Bambang Yudhoyono a finalement pris le décret n° 09/2013 demandant aux autorités locales de prendre en compte les taux de croissance économique et de productivité et de distinguer les secteurs intensifs en main-d'œuvre des autres pour fixer le salaire minimum⁴. Cependant, l'application de ce décret n'étant pas obligatoire, les autorités locales ont continué de relever fortement le salaire minimum réel lors des moments clés de la vie politique locale.

Les employeurs mécontents ont alors fait pression sur le nouveau Président du pays, Joko Widodo (surnommé Jokowi, Parti démocrate indonésien de lutte), élu

4. La loi n° 13/2013 autorise que les salaires négociés par secteur soient fixés à un niveau supérieur au salaire minimum. Cependant elle n'implique pas que le salaire minimum puisse être plus bas dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre.

VERS UN AFFAIBLISSEMENT DU POUVOIR SYNDICAL ?

en 2014, pour exiger des changements radicaux. Ces pressions ont abouti au vote de la loi n° 78/2015 sur la détermination des salaires, qui, à l'instar de la loi n° 13/2003 sur la main-d'œuvre, reconnaît que le salaire minimum est essentiel pour procurer un niveau de vie décent à tous les travailleurs. Néanmoins, les augmentations de salaires sont désormais calculées selon une nouvelle formule définie, sans consultation des syndicats, au niveau central, dans laquelle le taux d'accroissement du salaire minimum correspond à la somme de la hausse du PIB et de l'inflation.

Sans surprise, les employeurs ont accueilli avec enthousiasme cette loi, qui selon eux permet de dépolitiser les négociations et ainsi d'affaiblir le pouvoir d'influence des syndicats. De leur côté, les syndicats dénoncent le démantèlement des Local Wage Councils et le plafonnement des hausses annuelles de salaires (et donc du niveau de vie décent), qui creuse les écarts entre les zones industrielles et les autres. Des recours ont récemment été déposés devant les tribunaux, demandant au gouvernement, par l'intermédiaire de la Commission parlementaire des affaires sociales, d'abroger ce texte et d'adopter une nouvelle loi pour redonner aux Local Wage Councils la possibilité de négocier des augmentations du salaire minimum.

Conclusion : vers une érosion structurelle du pouvoir syndical ?

Même si, par rapport au système précédent, le nouveau mécanisme pourrait permettre d'accroître la rémunération des travailleurs dans les districts à faible implantation syndicale, il empêche les syndicats d'utiliser leur capacité de mobilisation pour faire pression sur les autorités

locales en vue d'obtenir des hausses de salaires substantielles dans les grandes zones industrielles où ils sont en position de force. Les négociations annuelles sur les salaires *minima* qui étaient jusque-là au centre de l'action syndicale locale ont aussi encouragé la coopération intersyndicale et permis d'expérimenter différentes tactiques de mobilisation.

La nouvelle loi pourrait avoir un impact sur le niveau du salaire minimum, mais également des effets dévastateurs sur les syndicats en les privant de leur capacité à mobiliser durablement, laquelle a joué un rôle crucial dans les victoires locales et nationales qu'ils ont remportées ces dernières années. Cette capacité étant leur principale arme, sa limitation a non seulement des répercussions sur l'action syndicale à l'échelon local, mais aussi sur le pouvoir syndical dans l'industrie et sur la scène politique au plan national.

Sources :

BPS (2016), « Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas yang Bekerja Selama Seminggu yang lalu Menurut Lapangan Pekerjaan Utama dan Jenis Kelamin (Orang) », 2015, <http://www.bps.go.id>.

Caraway T. (2008), « Explaining the Dominance of Legacy Unions in New Democracies: Comparative Insights from Indonesia », *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 10, p. 1371-1397.

Caraway T., Ford M. (2014), « Labor and Politics under Oligarchy », in Ford M., Pepinsky T. (eds.), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power and Contemporary Indonesian Politics*, Ithaca, Cornell Southeast Asia Program, p. 139-155.

Caraway T., Ford M., Nguyen O. (2015), « Maxing Out the Minimum Wage in Indonesia », Paper prepared for a seminar of the Institute for Work and Employment Research (IWER), MIT, September 29.

Ford M., Nurchayati (2017), « Indonesia: Middle-class Complicity and State Failure to Provide Care », in Baird M., Ford M., Hill E. (eds.), *Women, Work and Care in the*

INDONÉSIE

Asia-Pacific. Abingdon/New York/Routledge, p. 71-86.

Ford M., Sirait G.M. (2016), « The State, Democratic Transition and Employment Relations in Indonesia », *Journal of Industrial Relations*, vol. 58, n° 2, p. 229-242.

Hadiz V. (1997), *Workers and the State in New Order Indonesia*, London/New York/Routledge.

Hayter S., Stoevska V. (2011), « Social Dialogue Indicators: International Statistical Inquiry 2008-09 », *Technical Brief*, ILO, Geneva, November.

Hukumonline (2015), « Inilah Data Serikat Pekerja di Indonesia », 29 Juli, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55b8691e26785/inilah-data-serikat-pekerja-di-indonesia>.

hukumonline.com/berita/baca/lt55b8691e26785/inilah-data-serikat-pekerja-di-indonesia.

ILO (2015), « Labour and Social Trends in Indonesia 2014-2015: Strengthening Competitiveness and Productivity through Decent Work », ILO, Jakarta, July 9.

Ministry of Manpower (2013), *Organisasi Pekerja/Buruh di Indonesia*.

Solidarity Center (2010), *Core Labour Rights in Indonesia 2010: A Survey of Violations in the Formal Sector*, Solidarity Center, Jakarta, December 4.

World Bank (2015), « Indonesia », <http://www.worldbank.org/en/country/indonesia>.