

Vietnam

Des syndicats en transition : la Confédération générale du travail face aux mutations économiques et politiques

*Erwin SCHWEISSHELM et Do Quynh CHI **

Depuis 1986, la réforme économique « Doi Moi » (le renouveau) a transformé le Vietnam, le faisant passer d'un système planifié centralisé à une économie de marché. Grâce à cette réforme, le Vietnam, qui était l'un des pays les plus pauvres du monde, a pu accomplir des progrès remarquables et est devenu, suivant la classification de la Banque mondiale, un pays à revenu intermédiaire inférieur.

Sur le plan politique, les syndicats vietnamiens n'ont adhéré qu'en partie à la Doi Moi. Aujourd'hui encore, ils restent étroitement liés au Parti communiste vietnamien (PCV) et ne sont toujours pas de véritables représentants autonomes des intérêts des travailleurs. Néanmoins, la réforme économique, et tout particulièrement la montée en puissance des actions informelles menées par les travailleurs indépendamment des syndicats, pousse de plus en plus la Confédération générale du travail du Vietnam (CGTV) à redevenir une véritable organisation syndicale, comme il y a 87 ans, lorsqu'elle a été

créée pour défendre les ouvriers face aux industriels français qui les employaient. Il en découle une réorientation à la fois de son positionnement idéologique et de ses structures organisationnelles. La CGTV est confrontée à un dilemme politique épineux : si la Confédération ne relève pas les défis liés à l'évolution du dialogue social, les travailleurs lutteront pour obtenir de meilleures conditions de travail et de vie et rendront obsolètes les syndicats officiels. Mais pour défendre réellement les intérêts des travailleurs, la CGTV doit s'affranchir de la tutelle du Parti et de l'État.

Le présent article s'appuie sur une synthèse des travaux antérieurs et en cours ¹ pour examiner le processus de transformation des relations professionnelles au Vietnam, lequel connaît un nouveau dynamisme du fait des changements que pourrait induire la mise en œuvre du chapitre sur le travail de l'accord de partenariat transpacifique (PTP), ainsi que du traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam (EVFTA).

* Erwin Schweisshelm, directeur du bureau vietnamien de la Fondation Friedrich-Ebert ; Dr. Do Quynh Chi, directeur du Research Center for Employment Relations, Hanoi/Vietnam.

1. Les deux auteurs suivent l'évolution du mouvement ouvrier depuis plus de 20 ans.

La transformation politique et économique du Vietnam depuis 1986

L'effondrement du bloc soviétique et la crise de la fin des années 1980 au Vietnam ont renforcé la détermination de ce pays à engager une réforme économique de grande ampleur, la « Doi Moi » (renouveau). L'objectif était de passer progressivement d'une économie planifiée à une « économie de marché socialiste », sans pour autant remettre en cause la suprématie incontestée du Parti communiste vietnamien (McCormick, 1998 ; McCargo, 2004). Ces réformes ont permis au Vietnam, qui était alors l'un des pays les plus pauvres du monde, d'améliorer considérablement sa situation et de devenir un pays à revenu intermédiaire inférieur. Ce « renouveau » a consisté principalement en des réformes économiques visant à transformer le système de production collectiviste dans l'agriculture, à privatiser les nombreuses entreprises d'État, à encourager l'entrepreneuriat privé et à promouvoir une stratégie d'industrialisation tournée vers l'exportation grâce à d'abondants flux d'investissements directs étrangers, afin de reproduire le miracle économique que les autres nouveaux pays industrialisés de la région avaient connu. Outre les exportations de pétrole brut, de ressources minérales et de produits agricoles, les industries manufacturières exportatrices (confection et textile, électronique et chaussures) sont devenues le moteur de la croissance économique vietnamienne au cours des trois dernières décennies. Et ce sont principalement les entreprises privées (vietnamiennes et étrangères) qui ont contribué à cette croissance.

Mais la dynamique des réformes s'es-souffle à partir du milieu des années 1990. L'État-parti, qui craint que la montée en puissance du secteur privé ne menace sa suprématie, continue de réserver aux entreprises publiques la plupart des moyens et privilèges financiers (notamment l'accès à des prêts subventionnés et aux ressources naturelles). En conséquence, les entreprises privées locales peinent à obtenir des capitaux (Beresford, 2003). Faute d'investissements appropriés dans l'infrastructure et la technologie, l'industrie vietnamienne reste sous-développée et se limite essentiellement à des activités d'assemblage et de finition. Dans l'électronique, par exemple, la valeur ajoutée locale (conditionnement, pièces mécaniques ou matières plastiques) ne constitue que 20 à 30 % de la valeur des exportations².

L'économie vietnamienne souffre d'un rationnement du crédit et n'est pas suffisamment compétitive sur les marchés internationaux. La croissance est donc essentiellement tirée par des entreprises exportatrices à capitaux étrangers, et le secteur d'exportation reste fortement tributaire des investisseurs extérieurs. Outre la vulnérabilité aux chocs exogènes qui résulte de cette dépendance, les transferts de technologie ont des effets très limités, même si d'importantes mesures incitatives visent à encourager les investissements étrangers. L'économie vietnamienne est par conséquent duale : on trouve, d'un côté, des entreprises exportatrices prospères, à capitaux étrangers et, de l'autre, un secteur privé composé de petites et moyennes entreprises locales qui luttent pour survivre.

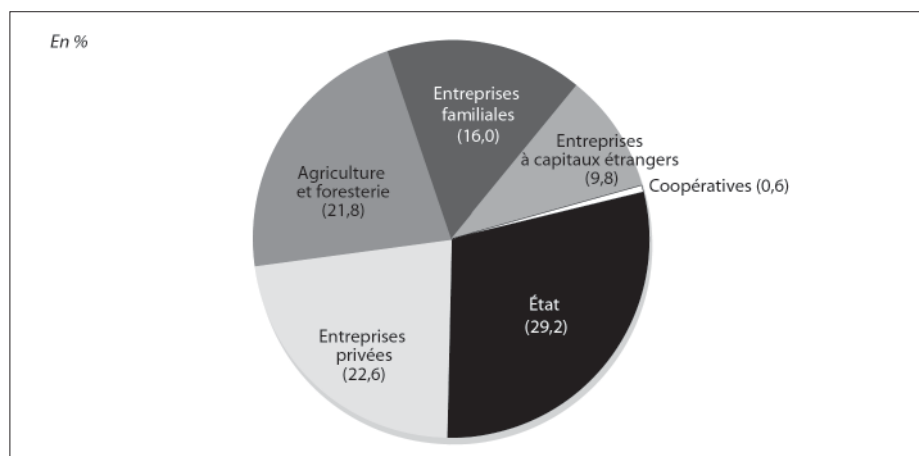
2. T. Vy, « Cong nghiep dien tu lu mo thuong hieu Viet » (« Industrie électronique : les marques vietnamiennes en position de faiblesse »), *TVSI*, November 4, 2013, <http://finance.tvsi.com.vn/News/2013114/259933/cong-nghiep-dien-tu-lu-mo-thuong-hieu-viet.aspx>.

En 2014, le Vietnam compte environ 90,5 millions d'habitants, dont une population active de 53,7 millions d'individus (GSO, 2014). Cependant, seulement 18 millions de Vietnamiens travaillent dans l'économie formelle, perçoivent un salaire régulier, sont protégés par le droit du travail et bénéficient d'une protection sociale. Plus de 70,2 % de la population vit en zone rurale et quelque 54 % des actifs sont employés dans l'agriculture, l'aquaculture et la foresterie. Le secteur public (administration, services publics, armée et entreprises d'État) est le premier employeur du pays et concentre 29,2 % des salariés (graphique 1). Vient ensuite le secteur privé (22,6 % des emplois salariés) tandis que le secteur des entreprises à capitaux étrangers ne représente que 9,8 % des emplois salariés.

Malgré l'ampleur des mutations économiques survenues depuis la réforme Doi Moi, le système politique vietnamien est resté, dans une large mesure, inchangé. En théorie, l'État-parti est l'institution la plus puissante et la plus omniprésente. Il fixe les règles et prend

les décisions, souvent sans consulter les acteurs sociaux. Le gouvernement et la société civile communiquent par le biais des organisations de masse constituées par le Parti pour mobiliser différents groupes afin qu'ils soutiennent les programmes et les politiques menés par l'État, maintenir les voies de communication entre le Parti et l'État et contrôler ces groupes (Kerkvliet, 2003). Le Parti communiste vietnamien (PCV) est pourtant issu d'un parti révolutionnaire de masse. Son pouvoir s'est enraciné dans le soutien populaire, au travers d'organisations de masse telles que l'Union des paysans ou l'Union des femmes. Même si ses relations avec la population ont évolué depuis son arrivée au pouvoir, le PCV souhaite aujourd'hui encore être considéré comme un parti attentif aux préoccupations des Vietnamiens, tant que sa suprématie n'est pas menacée (Womack, 1987 ; Dixon, 2004). Comme nous le soulignons plus loin, c'est la raison pour laquelle les autorités ont largement toléré les « grèves sauvages » ces dernières années.

Graphique 1. Répartition sectorielle des emplois salariés en 2013



Source : ILO (2015).

La place de la Confédération générale du travail du Vietnam dans le système politique et économique

Au Vietnam, la genèse du mouvement syndical remonte à 1929, date à laquelle des syndicats locaux ont constitué la première fédération, un an environ après la création du Parti communiste indochinois, devenu par la suite le PCV. Dès le début, le mouvement syndical a participé à la lutte pour l'indépendance, face au pouvoir colonial français. Il est de ce fait resté illégal et clandestin jusqu'à la déclaration d'indépendance proclamée par le Président Ho Chi Minh le 2 septembre 1945 à Hanoï. En 1946, le Parti communiste fonde la Confédération générale du travail du Vietnam (CGTV), qui est d'abord le seul syndicat autorisé dans le Vietnam du Nord, avant d'être autorisé dans tout le pays en 1975, date de la libération et de l'unification du pays.

À la suite de l'ouverture économique, au début des années 1990, des voix se sont élevées au sein de la direction du Parti pour réclamer une réforme du système syndical. Lors du 6^e Congrès, en 1988, Nguyen Van Linh, qui présidait la CGTV avant de devenir le Secrétaire général du Parti, a affirmé que le système syndical était « lent à évoluer » et qu'il « dépendait du Parti ». Il a appelé à « l'indépendance institutionnelle de la CGTV » vis-à-vis du gouvernement et du Parti, à « l'expansion du syndicalisme dans les secteurs non traditionnels » et à « centrer les activités syndicales sur la base et les travailleurs » (Linh, 1988). Nguyen Van Linh ne souhaitait pas spécifiquement que la CGTV soit séparée de l'appareil du Parti, mais il estimait que, pour le bien de l'État comme pour celui de la classe ouvrière représentée par la CGTV, un syndicat devait être capable d'exprimer un avis indépendant sur l'élaboration des politiques nationales

tout en exerçant un contrôle sur les activités du gouvernement et des entreprises d'État. L'allocution du dirigeant du Parti a éveillé de fortes aspirations réformistes parmi les responsables de la CGTV.

Les événements de la Place Tiananmen, en Chine, en 1989, ont mis fin à cette brève période d'ouverture au Vietnam. En effet, la direction du PCV redoutait de voir les revendications démocratiques menacer la stabilité du régime. Les espoirs de démocratie et d'indépendance qui étaient récemment apparus à l'intérieur du mouvement syndical se sont donc rapidement envolés.

Un cadre juridique du marché du travail relativement protecteur, une réalité plus contrastée

Avant les réformes économiques de 1986, l'État définissait les conditions de travail par le biais de décrets, de circulaires ministérielles et de directives. En tant qu'employés par l'État, les dirigeants des entreprises et les travailleurs n'étaient pas censés avoir des intérêts divergents. Les réformes économiques se sont accompagnées de la mise en place d'un nouveau cadre législatif, en particulier l'introduction d'un Code du travail (1995) et d'une loi sur les syndicats (1990). Ces deux textes ont été amendés en 2002 et 2012.

Le Code du travail de 1995 avait pour priorité de protéger et défendre les droits des travailleurs grâce à des normes d'emploi détaillées, portant notamment sur le salaire minimum, les heures de travail et la rémunération des heures supplémentaires, le temps de repos, les dispositifs ciblant les femmes et les jeunes actifs, ainsi que les cotisations et les prestations sociales. Or, cette législation n'est pas appliquée de façon uniforme. Les infractions au droit du travail, telles que le dépassement du plafond des

heures supplémentaires, la fraude aux cotisations sociales, l'absence de contrat de travail, les sanctions indues ou la réduction de salaire, sont fréquentes dans l'industrie manufacturière (Wang, 2002). Comme dans d'autres domaines de l'action publique, les atteintes à « l'État de droit » restent l'un des plus graves problèmes dont souffre le Vietnam. Il est néanmoins intéressant de noter que la réglementation du travail est bien mieux respectée dans les entreprises d'État que dans les entreprises à capitaux étrangers. On constate un décalage à deux niveaux entre un cadre juridique relativement protecteur et la pratique. Premièrement, les législateurs et les responsables politiques considèrent que « les institutions du marché du travail fonctionnent de manière idéale », alors qu'en réalité, les syndicats, les fédérations d'employeurs et le système judiciaire sont des institutions faibles. Deuxièmement, les moyens alloués au suivi de l'application de la loi sont dérisoires : moins de 500 inspecteurs du travail sont chargés de contrôler plus de 500 000 entreprises.

S'il définit des normes minimales en matière de travail, le Code du travail laisse, par idéologie, les employeurs et les travailleurs réguler eux-mêmes leurs relations, *via* des contrats de travail et des conventions collectives, et limite l'intervention de l'État. Cependant, il comporte peu de mécanismes propices à des négociations entre le syndicat et l'employeur au niveau de l'établissement. La législation prévoit des négociations collectives sur le lieu de travail et par branche. En juillet 2016, quelque 75 % des entreprises syndiquées avaient conclu un accord collectif, mais seulement 15 % d'entre eux contenaient des dispositions allant au-delà des normes

minimales³. Le Code du travail reconnaît également le droit de grève⁴, mais, pour pouvoir exercer ce droit, les travailleurs doivent suivre une procédure longue et complexe et satisfaire à de nombreuses conditions – en particulier, il appartient au syndicat officiel d'organiser la grève –, ce qui empêche les travailleurs de faire grève en respectant la loi (Chan, Wang, 2004 ; Tran, 2007b ; Lee, 2006). En ce qui concerne la participation des travailleurs, le Code du travail impose à l'employeur de consulter les syndicats d'entreprise dans 15 cas, notamment pour le recrutement, les sanctions, la répartition du travail et l'élaboration de la grille de rémunération. Le Code du travail de 2012 impose aussi à l'employeur de dialoguer avec les représentants du personnel au moins une fois par trimestre et d'organiser chaque année un congrès des travailleurs. Néanmoins, étant donné que tous ces mécanismes de participation des travailleurs reposent sur le rôle central du syndicat d'entreprise en tant que représentant du personnel – ce qui ne correspond toutefois pas à la réalité dans la plupart des entreprises, comme nous le montrerons dans la section suivante –, les intérêts des travailleurs ne sont pas suffisamment défendus (Chi, 2012).

Le degré d'autonomie syndicale conféré par cette loi était inférieur de moitié environ aux demandes formulées lors du Congrès de 1988. La CGTV et ses syndicats membres ont continué d'exercer trois grandes fonctions : protéger les droits et les intérêts légitimes des travailleurs, participer à la conduite des affaires publiques et à la gestion des entreprises, et informer les travailleurs sur les politiques publiques et la législation⁵. Cette loi a réaffirmé les deux dernières fonctions en indiquant que le

3. ECGTV-FES, Survey of Collective Bargaining Agreements, 2015.

4. Article 7.4 du Code du travail de 1995.

5. Loi de 1990 sur les syndicats, article 2.

VIETNAM

syndicat était placé « sous l'autorité du Parti communiste ⁶ » et qu'il devait « travailler avec l'État pour accroître la production, créer des emplois et améliorer le niveau de vie des travailleurs ⁷ ». Cette approche a également été réaffirmée par la loi de 1993 sur la CGTV et par son amendement de 2002. Cette loi n'opère aucune différenciation tangible entre employeurs et employés : elle autorise tous les dirigeants d'entreprise vietnamiens, y compris les cadres supérieurs tels que le directeur adjoint ou le responsable des ressources humaines à faire partie du syndicat et à le présider.

Le Code du travail a été partiellement révisé en 2006, et un amendement majeur introduit en 2012 à la suite d'un compromis entre la CGTV (et certains des responsables les plus conservateurs du Parti) et l'État. D'un côté, ces révisions ont accordé aux sections locales le droit de représenter les travailleurs dans

les entreprises non syndiquées, et notamment le droit de négocier des accords collectifs et d'organiser des grèves. D'un autre côté, le Code du travail de 2012 impose le dialogue social (réunions trimestrielles entre le personnel et la direction) dans chaque entreprise : les travailleurs peuvent élire leurs propres représentants qui participent à ce dialogue avec la direction, aux côtés des responsables du syndicat d'entreprise.

La CGTV, le syndicat officiel du régime

D'après les chiffres communiqués par la CGTV, près de 9 millions de travailleurs vietnamiens étaient syndiqués fin 2015 (tableau 1). Le nombre total de salariés est de 18,7 millions (World Bank, 2015) et le taux de syndicalisation de 47,8 % au niveau national. Ce taux est bien plus faible dans les entreprises privées et à capitaux étrangers que dans les

Tableau 1. Les membres de la CGTV au 31 décembre 2015

Effectif total	8 948 964
Secteur étatique	4 125 738
Organismes publics	3 028 011
Entreprises d'État	1 097 727
Secteur non étatique	4 823 226
Organismes non publics	60 168
Entreprises à capitaux étrangers	2 477 263
Entreprises vietnamiennes	2 285 595
Taux de syndicalisation national, en pourcentage du nombre de travailleurs dans l'économie formelle (2015)	47,8 %
Syndicats d'entreprise par secteur	
Nombre total	121 590
Secteur étatique	80 892
Secteur non étatique	32 286

Source : VGCL (2016).

6. Loi de 1990 sur les syndicats, article 1.

7. Loi de 1990 sur les syndicats, article 2.

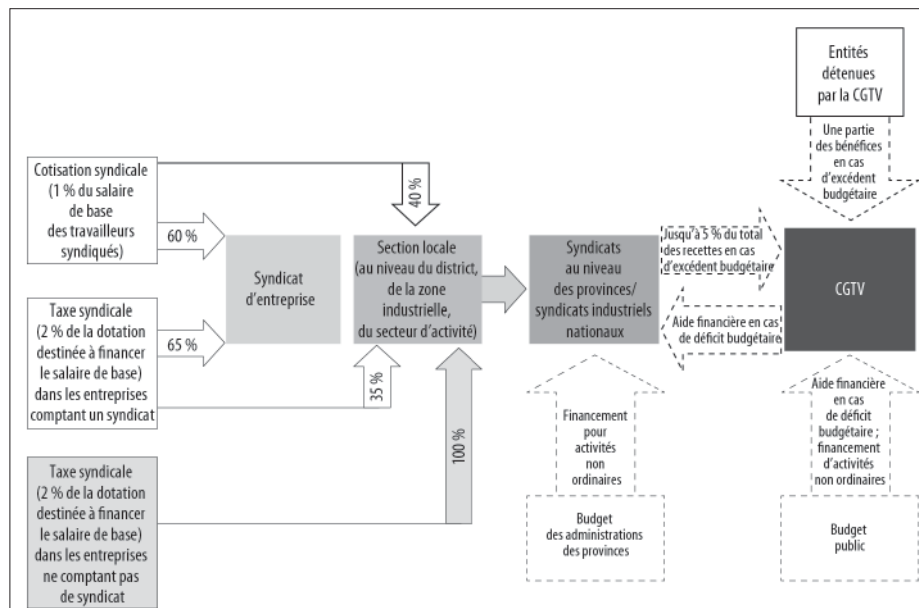
entreprises d'État. Étant donné que ces dernières sont progressivement privatisées, et que cette tendance va être renforcée par l'entrée en vigueur des accords de libre-échange, lesquels devraient instaurer des conditions plus équitables entre entreprises d'État et entreprises étrangères, la CGTV doit de plus en plus apprendre à constituer des syndicats dans le secteur non étatique ⁸.

La structure centralisée de la CGTV est relativement complexe, avec des sections dans les 63 provinces, les districts et les grandes villes. Il existe en outre des syndicats de branche dans 22 secteurs qui relèvent de la CGTV, des syndicats d'entreprise dans les conglomérats étatiques

qui dépendent directement de la CGTV à Hanoi, des fédérations du travail dans les zones industrielles, etc. Cette myriade de structures rend difficile l'action et la représentation syndicales dans les secteurs d'activité les plus importants.

D'après une estimation grossière de leurs recettes annuelles provenant de la taxe et des cotisations ⁹ (schéma 1 ; pour les sources de financement, voir encadré), les syndicats disposent de plus de 160 millions de dollars par an (150 millions d'euros), ce qui peut paraître considérable. Néanmoins, les responsables de la CGTV indiquent que le taux de recouvrement de la taxe syndicale et des cotisations syndicales est faible, et les

Schéma 1. Structure du financement des syndicats



Source : auteurs, d'après la réglementation nationale et les règles de la CGTV pour le financement des syndicats (décembre 2015).

8. D'après la réglementation en vigueur, tous les syndicats d'entreprise doivent s'affilier à une fédération de la CGTV. Une loi est en préparation pour que cette obligation soit levée, mais elle pourrait n'être adoptée qu'en 2018 seulement.

9. Calcul sur la base du salaire minimum dans la Région IV (la plus pauvre des quatre régions administratives) en 2015.

VIETNAM

chiffres exacts restent confidentiels, y compris à l'intérieur du système syndical. Selon une source interne à la CGTV, le taux de recouvrement des cotisations syndicales avoisinerait 40 %¹⁰.

En raison de son histoire et de ses liens de longue date avec le parti au

pouvoir, la CGTV occupe une place à part dans le système politique du pays et c'est l'une des organisations socio-politiques contrôlées par le PCV. De plus, le rôle et le statut particuliers des syndicats vietnamiens, seuls représentants de l'ensemble des travailleurs, sont régis

Encadré

Les sources de financement de la CGTV

La CGTV dispose de quatre sources de financement officielles :

- les cotisations syndicales : en principe, chaque travailleur syndiqué paie une cotisation syndicale qui représente 1 % de son salaire de base. Cependant, dans nombre d'entreprises, la cotisation syndicale n'est pas un montant forfaitaire¹ et ce, afin d'« inciter » les travailleurs à se syndiquer. Le syndicat d'entreprise conserve 60 % de la cotisation et transfère les 40 % restants à la section locale ;
- la taxe syndicale : chaque entreprise, qu'elle compte ou non un syndicat, verse une taxe syndicale équivalant à 2 % de sa masse salariale de base (hors allocations, avantages sociaux, primes et rémunération des heures supplémentaires). Le syndicat d'entreprise (s'il existe) conserve 65 % de la taxe syndicale et transfère les 35 % restants à la section locale (c'est-à-dire au syndicat chargé du district ou de la zone industrielle concernée). En revanche, si l'entreprise ne compte aucun syndicat, la section locale conserve 65 % de la taxe syndicale pour financer certaines activités : règlement de litiges, négociation collective, campagnes de communication à l'intention du personnel de l'entreprise. Dès qu'un syndicat d'entreprise est créé, les fonds non utilisés lui sont transférés (VGCL, 2014) ;
- le budget public : au niveau national et local, le budget public sert à financer (i) les déficits budgétaires des syndicats (si les cotisations syndicales et la taxe syndicale ne sont pas suffisantes) qui résultent des activités ordinaires prévues à l'article 27 de la loi sur les syndicats ; (ii) la formation du personnel du syndicat national et des syndicats industriels nationaux ; (iii) les projets de développement de l'infrastructure syndicale (au cas par cas) ; (iv) toute autre activité non courante dont le Parti/le gouvernement charge les syndicats² ;
- les entités détenues par la CGTV : six hôtels (3 et 4 étoiles), deux maisons d'édition, deux journaux, deux universités et un centre de formation professionnelle. Ces entités reversent à la CGTV un pourcentage de leurs bénéfices, qui est déterminé par la CGTV et qui varie d'une entité à l'autre³.

1. En 2013, par exemple, les entreprises de confection implantées dans les provinces du sud du pays ont reversé au syndicat 10 000 VND (environ 0,5 dollar ou 0,47 euro) par travailleur syndiqué. D'autres entreprises ont déclaré qu'elles n'avaient reversé que le montant forfaitaire.

2. Government of Vietnam, Decree No. 191/2013 regarding union finance administration, 2013.

3. Government of Vietnam, Decree No. 199/2004 regarding financial management of SOEs, 2004.

10. Entretien avec Nguyen Van Binh, Département juridique et stratégique de la CGTV, octobre 2010.

par l'article 10 de la Constitution révisée de 2012. Le président de la CGTV siège au puissant Comité central du Parti. Le syndicat national rend directement compte au Secrétariat central du Parti (Ban Bi thu) et soumet ses principaux plans et stratégies aux dirigeants du Parti, qui les valident avant publication (Clarke *et al.*, 2007). La CGTV dépend du PCV pour sa dotation en ressources humaines et son budget, mais aussi, dans une large mesure, de cette alliance politique pour exercer ses fonctions, ce qui lui confère un très grand pouvoir institutionnel. De son côté, le PCV considère la CGTV non seulement comme une organisation de représentation des travailleurs, mais également comme une « extension » à laquelle il confie diverses tâches qui sortent du périmètre des activités syndicales.

Une légitimité ébranlée par les grèves sauvages et les actions informelles des travailleurs

Malgré le processus de réforme économique et la promulgation d'une nouvelle loi sur les syndicats et le travail au début des années 1990, la CGTV n'a pas cherché à faire évoluer ses politiques et ses pratiques de manière à redéfinir son rôle de représentante des travailleurs. Cette résistance au changement s'explique principalement par le fait que la CGTV tire sa légitimité politique de la protection du Parti, au niveau national et régional. Cependant, au cours de la dernière décennie, cette légitimité a été remise en cause par les actions informelles menées par les travailleurs au niveau des entreprises, telles que les grèves sauvages.

Il y a eu 5 722 grèves au Vietnam entre 1995 et 2014 (VGCL, 2015), à raison d'une centaine par an. Depuis 2005,

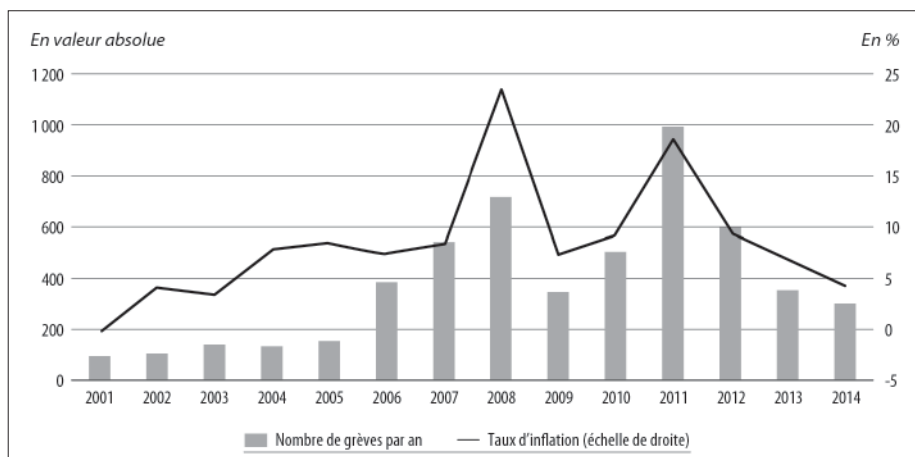
date de la première vague de grèves dans les provinces du Sud, ces mobilisations se sont multipliées. Comme le montre le graphique 2, la fréquence des grèves est corrélée à l'évolution du taux d'inflation, et ainsi à la contraction des salaires réels qui en a résulté.

Plus de 70 % des grèves sont le fait de salariés d'entreprises à capitaux étrangers, et 24 % d'entreprises vietnamiennes privées. Il n'y a quasiment pas eu de grèves dans les entreprises d'État. La confection et le textile ont été les secteurs les plus touchés (37 % des grèves), avec la chaussure et la filière de transformation du bois.

Il est également intéressant de noter que 70 % des grèves (sauvages) se sont déroulées dans des entreprises syndiquées (ILO, 2011), mais sans la participation de la CGTV. Ces chiffres amènent à penser que les syndicats d'entreprise ne représentent pas efficacement les travailleurs dans les négociations avec les employeurs, et cela explique, en partie, la multiplication des grèves sauvages depuis 2000.

À ce jour, aucune des grèves n'a respecté la procédure définie par le législateur, et aucune n'a été menée par les syndicats. La grève sauvage est devenue le principal moyen utilisé par les travailleurs pour négocier des augmentations de salaire et de meilleures conditions de travail. Selon l'enquête réalisée en 2011 par l'OIT, dans 90 % des cas, les revendications ont été satisfaites, ce qui s'explique avant tout par la manière dont les autorités locales (et la CGTV) règlent les grèves sauvages : en principe, pour mettre fin à une grève, une cellule spéciale, qui réunit l'administration locale du travail et la section syndicale locale, recueille les demandes des travailleurs, puis convainc les employeurs de les accepter. En général, les grévistes ne sont pas sanctionnés,

Graphique 2. Fréquence des grèves et taux d'inflation (2001-2014)



Sources : statistiques de la CGTV sur les grèves et indicateurs économiques de la Banque mondiale.

et, bien souvent, leurs jours de grève ne sont pas déduits de leur salaire.

Alors que les syndicats d'entreprise ne jouent aucun rôle dans l'organisation des grèves (sauvages), les sections locales de la CGTV participent activement au règlement des grèves *via* les cellules spéciales. Cependant, plutôt que de considérer la grève comme une opportunité de négocier avec les employeurs au nom des travailleurs, ils utilisent leur pouvoir politique pour faire pression sur les employeurs afin que ceux-ci accèdent aux demandes des travailleurs.

Face à la montée en puissance des actions informelles des travailleurs, le syndical national a admis que les syndicats de base avaient peu de poids. Néanmoins, il a estimé que cela était lié au fait que la rémunération des responsables syndicaux dépendait des employeurs, et non par la nécessité de réformer le système syndical. De fait, jusqu'à une période

récente, les pressions en faveur de cette refonte n'émanaient pas du monde syndical. La capacité de la base à organiser des grèves, dont beaucoup ont rassemblé des dizaines de milliers de travailleurs et duré plus de cinq jours, sans le *leadership* ou l'appui des syndicats, a incité les employeurs, ainsi que les autorités nationales et provinciales, à remettre en cause la légitimité des syndicats officiels à représenter les travailleurs¹¹. Par ailleurs, la multiplication des actions informelles et l'incapacité des syndicats à défendre les travailleurs inquiètent de plus en plus l'État et le PCV. Certains hauts responsables du Parti estiment que l'incapacité des syndicats de base à défendre les intérêts des travailleurs menace directement le monopole de la CGTV. De fait, le 20 octobre 2006, neuf dissidents vietnamiens ont créé à Varsovie (Pologne) le Syndicat indépendant du Vietnam pour « représenter les intérêts des travailleurs

11. À propos de l'organisation des grèves sauvages, voir Tran (2007b), Chi, Van den Broek (2013) et Tran (2013).

vietnamiens conformément à la Constitution du Vietnam¹². Et le 17 janvier 2014, par référence explicite aux négociations qui étaient en cours sur l'Accord de partenariat transatlantique, c'est la Fédération libre du travail du Vietnam qui a été créée à Bangkok (Thaïlande), sous la forme d'une coalition réunissant le Mouvement des travailleurs vietnamiens, le Syndicat indépendant du Vietnam et le Comité de protection des travailleurs vietnamiens. Il s'agit toutefois davantage d'un groupe de pression politique que d'un véritable syndicat.

Quels défis pour la CGTV ?

Problèmes et réformes internes

Ayant reconnu la nécessité de renforcer les syndicats d'entreprise, la CGTV a cherché à plusieurs reprises à les transformer selon une approche organisationnelle *bottom-up* (« de la base au sommet »). Cette stratégie permet à la CGTV d'asseoir sa légitimité en se rapprochant des travailleurs et en gagnant leur confiance. Elle a été intégrée dans la charte syndicale de 2013 en tant que principe organisationnel central (article 17.1). Si le nombre de travailleurs qui se syndiquent de leur propre initiative est trop faible, ou si les travailleurs lui en font la demande, la section locale doit créer un syndicat d'entreprise suivant l'approche traditionnelle (article 17.2). Mais ces tentatives de changement d'approche sont restées infructueuses, car la priorité de la CGTV

est avant tout d'augmenter ses effectifs¹³. Elle exhorte ses sections locales à recruter en fixant à chacune d'entre elles des objectifs particulièrement ambitieux en termes de création de syndicats d'établissement et de recrutement de nouveaux membres, et leur demande de privilégier le modèle d'organisation traditionnel, qui consiste à utiliser le « pouvoir institutionnel » du syndicat sans participation visible de la base, plutôt que la nouvelle approche. Cela les dissuade donc, dans les faits, d'adopter la nouvelle approche organisationnelle¹⁴. Pour l'instant, la nouvelle approche organisationnelle reste donc peu utilisée et, parce qu'elle est beaucoup plus longue à mettre en place que le modèle traditionnel, les syndicats locaux sont confrontés à une grave pénurie de financements et de personnel.

Pour gagner la confiance des travailleurs et réduire le nombre de grèves sauvages, la CGTV recourt également à un autre instrument essentiel, les négociations collectives véritables et fructueuses. Les premières tentatives de la CGTV dans ce domaine remontent à 1992, après l'ouverture et la transformation du Vietnam en économie de marché. Mais le rôle des négociations et des accords collectifs a été insignifiant et est resté, dans la plupart des cas, purement symbolique. En effet, les accords collectifs se contentaient de reprendre les dispositions légales et ne prévoyaient pas davantage que le droit du travail. Ainsi un taux de couverture élevé ne signifie pas que les accords sont plus favorables

12. Giang N., « Hội nghị Quyền lao động VN tại Ba Lan » (« Conférence sur les droits des travailleurs vietnamiens en Pologne »), *BBC News*, 29 October 2006, http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/story/2006/10/061029_hoinghicongdoan.shtml.

13. L'objectif de la CGTV, répartie entre différents syndicats régionaux et sectoriels, est de recruter 1 million de travailleurs supplémentaires chaque année. La réalisation de cet objectif est un critère important pour évaluer les performances de la CGTV en fin d'année.

14. Réseau de relations industrielles vietnamiennes, séminaire sur l'« Union Organising », organisé par le bureau de l'OIT au Vietnam à Hanoï en avril 2015.

VIETNAM

que le droit du travail. Le pouvoir politique souhaitait aussi que la CGTV participe davantage au soutien apporté aux travailleurs en cas de différend avec l'employeur, ainsi qu'aux négociations collectives, afin d'apaiser les tensions sociales. Ainsi, en 2012, la révision de la législation du travail (article 69) a étendu aux entreprises non syndiquées le droit à des négociations collectives en autorisant les sections locales (les fédérations de travailleurs au niveau des districts et des zones industrielles) à représenter les travailleurs non organisés.

Lors de son onzième Congrès, en juillet 2013, la CGTV a décidé d'intensifier ses efforts pour que les accords collectifs soient plus nombreux et de meilleure qualité, y compris au-delà du niveau de l'entreprise (VGCL, 2013). Elle a progressé dans cette direction, notamment en améliorant la formation des membres des fédérations pour qu'ils soient en mesure de négocier et d'informer les dirigeants syndicaux honoraires, au niveau local, sur les principes de base et le cadre juridique régissant les négociations collectives, la participation de leurs membres, les stratégies et les techniques de négociation, etc.

On observe ainsi une lente évolution des accords collectifs, et ils sont de moins en moins purement formels. Depuis fin 2014, la CGTV met à jour une base de données électronique sur les accords. En novembre 2015, sur 1 010 accords évalués dans l'ensemble du pays et dans différents secteurs, 15 % environ allaient nettement au-delà de la législation, et 29 % allaient au-delà de celle-ci (VGCL, 2015), notamment en termes de compléments de salaire, d'indemnités de repas, de jours de congés, de transport, mais aussi de participation des travailleurs au processus de négociation collective. Par ailleurs, les négociations collectives de

branche se sont elles aussi améliorées ces dernières années. De fait, le nombre d'entreprises couvertes par un accord collectif de branche dans le secteur du textile et de la confection ne cesse d'augmenter.

Cependant, il ne faut pas oublier que, dans ce pays, les accords collectifs sont encore conclus sans que les syndicats aient besoin de mener des actions ou d'organiser des manifestations, voire de brandir la menace d'une grève. La grève n'est pas un moyen prévu en dernier recours dans la stratégie de négociation de la CGTV, et c'est peut-être là le principal obstacle à de véritables négociations collectives. Le pouvoir et l'impact des négociations collectives officielles restent limités et les travailleurs doivent trouver leurs propres moyens de négociation.

D'autres obstacles à de véritables négociations collectives ne sont pas imputables aux politiques de la CGTV. Par exemple, nombre de responsables, surtout les plus âgés, ont des difficultés à admettre que ce ne sont plus l'État et les entreprises d'État qui régulent les conditions de travail, mais les partenaires sociaux. En outre, les négociations collectives pâtissent de l'absence de structures organisationnelles du côté des employeurs. Exception faite du textile et de certains secteurs où prédominent les entreprises d'État, il n'y a pas de fédération d'employeurs participant aux négociations.

Facteurs externes plaidant en faveur d'une réforme : l'influence des accords de libre-échange

Trente années de transition pour passer d'une économie planifiée à une économie de marché ont transformé les relations de travail au Vietnam, mais même la CGTV se considère plutôt comme une « courroie de transmission » que comme une organisation représentant

les intérêts des travailleurs. En particulier, les membres permanents âgés souhaitent conserver de bonnes relations avec le Parti afin de ne pas perdre leurs privilèges.

Mais le « vent du changement », venu de l'extérieur, souffle aujourd'hui au Vietnam. Il pourrait entraîner des réorganisations, notamment l'émergence d'une forme de pluralisme syndical, et se traduire par un contrôle moins strict du Parti sur les organisations de travailleurs. Le pays a en effet signé plusieurs traités de libre-échange, entre autres avec l'Union européenne et, surtout, l'accord de Partenariat transpacifique (PTP), des textes qui ne sont pas encore ratifiés.

Le PTP est un accord commercial multilatéral qui réunit 12 pays de la ceinture Pacifique (excepté la Chine), dont les États-Unis (alors chef de file, avant de se désengager en janvier 2017) et le Vietnam. Il comporte un chapitre sur le travail et, dans le cas du Vietnam, un accord annexe spécial avec les États-Unis sur les questions relatives à la main-d'œuvre, dont on ne sait pas encore ce qu'il va advenir : le « United States-Vietnam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations ¹⁵ ». Les changements que le gouvernement vietnamien s'est engagé à mettre en œuvre sont de grande ampleur. Les plus importants consistent à autoriser, au niveau des entreprises, des branches et des régions, la formation de syndicats indépendants (non affiliés à la CGTV), qui pourront s'enregistrer auprès d'un « organisme public compétent ». Ces syndicats recevront une quote-part, fixée par le législateur, des cotisations et de la

taxe syndicale. Les cadres n'auront pas le droit de diriger un syndicat d'entreprise, et les sections syndicales locales ne pourront pas représenter les travailleurs non syndiqués sauf si ces derniers en font la demande par écrit. Un comité d'experts du travail, qui se composera d'un expert indépendant désigné par les États-Unis, d'un autre expert désigné par le Vietnam et d'un expert désigné par l'Organisation internationale du travail (OIT), sera chargé de vérifier que le Vietnam respecte ses engagements ; à défaut, les réductions de droits de douane sur les produits qu'il exporte aux États-Unis seront différées. Si le PTP est ratifié par les parlementaires des pays membres (à l'heure où le présent article est rédigé, les États-Unis se sont désengagés mais les autres États poursuivent les négociations), le Vietnam devra amender sa législation afin d'honorer les engagements qu'il a pris dans le cadre de cet accord dans un délai de 5 ans.

Alors même que la ratification du PTP n'était pas encore certaine, la CGTV avait pris les devants en demandant officiellement au Bureau politique du Parti l'autorisation de nommer son personnel en toute autonomie et de ne plus avoir à effectuer les tâches non syndicales assignées par le Parti. Selon Mai Duc Chinh, vice-président de la CGTV, « si la CGTV ne dispose pas de l'autonomie nécessaire pour recruter son propre personnel et pour cesser de réaliser les tâches non syndicales assignées par le comité local du Parti, nous perdrons cette bataille dès l'entrée en vigueur du PTP. Ce sera comme si nous étions jetés à la mer pieds et poings liés ¹⁶ ». Devant la perspective

15. « United States-Vietnam Plan for Enhancement of Trade and Labour Relations », February 4, 2016, <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labour-Relations.pdf>.

16. Mai Duc Chinh, vice-président de la CGTV, lors d'un discours à la conférence « Future of Labour Relations in Vietnam », organisée par le ministère du Travail et des Affaires sociales et l'OIT le 2 décembre 2015 à Hanoï.

VIETNAM

d'être concurrencée par des syndicats indépendants lorsque le PTP entrera en vigueur, la CGTV s'est rapprochée des travailleurs tout en se libérant (en partie) de l'emprise du Parti.

Conclusion

La Confédération générale des travailleurs du Vietnam (CGTV) est née d'un mouvement syndical qui avait réuni la première génération d'ouvriers face aux employeurs français. Étant donné ses liens initiaux avec le mouvement communiste international et son alliance avec le Parti communiste vietnamien (PCV), elle était, depuis les années 1940, une organisation plus politique que syndicale. Aujourd'hui, à la faveur des réformes économiques et, surtout, du développement des actions informelles, elle cherche à redevenir une véritable organisation syndicale.

Cependant, cette transformation se heurte encore à un certain nombre d'obstacles fondamentaux. Premièrement, la CGTV, dont les financements, les pouvoirs, les ressources humaines et les programmes dépendent de l'État-parti, est confrontée à un dilemme : si elle décide de représenter réellement ses membres, elle doit s'affranchir de la tutelle du Parti, c'est-à-dire renoncer également à ses avantages et à ses prérogatives ; si, en revanche, elle choisit de conserver son pouvoir politique, elle ne pourra pas devenir une véritable organisation syndicale. Deuxièmement, son appareil n'est pas adapté à la nouvelle approche organisationnelle, qui est davantage axée sur la représentation des travailleurs que sur la mise en œuvre des directives du Parti. La résistance des sections locales de la CGTV face à ce nouveau modèle organisationnel témoigne des tensions entre ces deux logiques.

Les engagements que le Vietnam a pris dans le cadre du PTP pour faire évoluer les conditions de travail incitent fortement la CGTV à se réformer elle aussi. La perspective de voir apparaître des syndicats indépendants dans certaines entreprises, branches d'activité ou régions pousse les dirigeants de la CGTV à accélérer le processus de restructuration interne, à commencer par une plus grande autonomie vis-à-vis du PCV en matière de recrutement des membres et de gestion des activités non syndicales.

Conjugués aux pressions extérieures, ces changements internes auront probablement des répercussions sur le cadre institutionnel du syndicalisme au Vietnam, mais n'aboutiront pas à une réorientation politique comme celle qui a eu lieu en Pologne avec Solidarność. Le PCV a certes peu de raisons de s'opposer à la réglementation du travail telle que définie dans le PTP, mais on peut néanmoins penser qu'il veillera à ce que les nouveaux syndicats créés servent uniquement à protéger les droits des travailleurs et ne se transforment pas en organisations politiques. Le Parti et son appareil sécuritaire trouveront un moyen de limiter « légalement » la sphère d'action de ces syndicats indépendants, et d'éviter qu'ils ne soient utilisés à des fins politiques.

La réforme de la CGTV est une tendance perceptible, du moins à l'heure actuelle, et, avec la réforme politique, on peut penser que le système syndical évoluera dans une direction qui permettra la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que de militants et de syndicats d'entreprise indépendants. La nouvelle CGTV pourrait devenir moins bureaucratique et rendre davantage de comptes à ses membres. Ses dirigeants s'inspirent déjà des expériences d'autres pays et régions du monde, tels que la Russie et l'Europe de

l'Est, ainsi que l'Indonésie et Singapour, pour élaborer une stratégie qui préserverait le *leadership* de la CGTV au sein d'un mouvement syndical en mutation. Ainsi, durant la période de transition prévue par le PTP, la CGTV tentera de conserver son monopole et, surtout, les privilèges financiers dont il s'accompagne.

Sources :

- Beresford M. (2003), « Economic Transition, Uneven Development, and the Impact of Reform on Regional Inequality », in Luong H.V. (ed.), *Postwar Vietnam: Dynamics of a Transforming Society*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 55-80.
- Chan A., Wang H. (2005), « The Impact of the State on Workers' Conditions – Comparing Taiwanese Factories in China and Vietnam », *Pacific Affairs*, vol. 77, n° 4, Winter 2004/2005, p. 629-646.
- Chi D.Q. (2012), « Employee Participation in Vietnam », *ILO Working Paper*, n° 42, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_194680.pdf.
- Chi D.Q., Van den Broek D. (2013), « Wildcat Strikes: A Catalyst for Union Reform in Vietnam? », *Journal of Industrial Relations*, vol. 55, n° 5, p. 783-799.
- Clarke S., Lee C.H., Chi D.Q. (2007), « From Rights to Interests: The Challenge of Industrial Relations in Vietnam », *Journal of Industrial Relations*, vol. 49, n° 4, p. 545-568.
- Dixon C. (2004), « State, Party and Political Change in Vietnam », in McCargo D. (ed.), *Rethinking Vietnam*, London, Routledge Curzon, p. 15-26.
- General Statistics Office (2014), « Tình hình kinh tế - xã hội năm 2014 » (Summary Report of Key Economic Indicators of Vietnam), <https://gso.gov.vn/default.aspx?tabid=621&ItemID=14188>.
- ILO (2011), *Vietnam Industrial Relations Project Survey of Strikes 2010-2011*, Hanoi.
- ILO (2015), « Who are Vietnam's 18 Million Wage Workers », *ILO Policy Brief*, ILO Country Office for Vietnam.
- Kerkvliet B.J.T. (2003), « Authorities and the People: An Analysis of State-Society Relations in Vietnam », Luong H.V. (ed.), *Postwar Vietnam: Dynamics of a Transforming Society*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 27-53.
- Lee C.H. (2006), « Strikes and Industrial Relations in Vietnam », in « Industrial Relations and Dispute Settlement in Vietnam », *ILO Discussion Paper*, ILO Office in Vietnam.
- McCargo D. (ed). (2004), *Rethinking Vietnam. Rethinking Southeast Asia*, London/New York, Routledge.
- McCormick B.L. (1998), « Political Change in China and Vietnam: Coping with the Consequences of Economic Reform », *The China Journal*, n° 40, July, p. 121-143.
- Linh N.V. (1988), « Speech at the 6th Union National Congress », Lao Dong Publishing House.
- Tran A.N. (2007a), « The Third Sleeve : Emerging Labor Newspapers and the Response of the Labor Unions and the State to Workers' Resistance in Vietnam », *Labour Studies Journal*, vol. 32, n° 3, p. 257-279.
- Tran A.N. (2007b), « Alternatives to the "Race to the Bottom" in Vietnam: Minimum Wage Strikes and Their Aftermath », *Labour Studies Journal*, vol. 32, n° 4, December, p. 430-451.
- Tran A.N. (2013), *Ties That Bind: Cultural Identity, Class, and Law in Vietnam's Labour Resistance*, Ithaca, Cornell University Press.
- VGCL (2013), Annual Report on Industrial Relations Development and Union activities, Internal Report.
- VGCL (2014), Decision 270 of the VGCL on Submission and Allocation of Union Revenues, Hanoi.
- VGCL (2015), Annual Report on Organising Result, Internal Report.
- VGCL (2016), *Report on Membership Development*, Hanoi.
- Wang H.-Z. (2002), *A New Paradigm or an Old Trick? The Effect of Corporate Codes of Conduct in Taiwanese-owned Factories in Vietnam*, Society for the Advancement of Socio-Economics 2002 Conference, University of Minnesota, Minneapolis, June 27-30.
- Womack B. (1987), « The Party and the People: Revolutionary and Post-revolutionary Politics in China and Vietnam », *World Politics*, vol. 39, n° 4, p. 479-507.
- World Bank (2015), *Taking Stock: An Update on Vietnam's Recent Economic Developments*, July, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22342> License: CC BY 3.0 IGO.