

# Chili

## « Judicialisation » des conflits au travail et syndicalisme

Francisca GUTIERREZ CROCCO \*

---

**A**u mois d'octobre dernier, les dirigeants syndicaux de l'Association nationale des fonctionnaires de l'Institut de prévision sociale (Anatrinp) ont présenté devant la Cour d'appel de Santiago un recours pour échapper à la retenue sur salaires des fonctionnaires qui avaient participé à la grève générale des 24 et 25 août<sup>1</sup>. La Cour a donné raison au syndicat et obligé la Direction de cette institution publique à revenir sur sa décision<sup>2</sup>.

Ce jugement constitue un élément clé pour éviter que des situations similaires se reproduisent à l'avenir dans le secteur public. En effet, il remet en question la validité constitutionnelle de la loi qui prive du droit de grève, encore aujourd'hui, les fonctionnaires. Aussi est-il intéressant de réfléchir ici, de manière

plus générale, à la stratégie choisie par le syndicat.

Divers analystes ont observé depuis 1990, dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Europe<sup>3</sup>, une augmentation du recours au pouvoir judiciaire de la part des acteurs sociaux. Il existerait ainsi une tendance dans les sociétés occidentales à régler de plus en plus souvent les conflits devant les tribunaux. Ce processus de « judicialisation »<sup>4</sup> atteindrait différentes sphères de la vie sociale, y compris le monde du travail. Le Chili connaît-il une évolution de ce type ?

Cette question est d'autant plus pertinente que la croissance économique qu'a connue le pays depuis la fin des années 1980 n'a pas été accompagnée d'une amélioration équivalente des conditions

---

\* Doctorante à l'EHESS (fgcrocco@gmail.com).

1. Préavis de grève déposé par la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) et l'Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) pour une réforme du Code du travail, une réforme fiscale, une nouvelle Constitution, un meilleur système de protection sociale et une éducation publique de qualité (CUT, 2011).
2. « Funcionarios del IPS valoran decisión de la justicia sobre descuentos a trabajadores », *El Mostrador*, 21 octobre 2011. Consulté le 16 avril 2012 (<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/10/21/funcionarios-del-ips-valoran-decision-de-la-justicia-sobre-descuentos-a-trabajadores/>).
3. Voir par exemple Tate, Vallinder (1995) et Angell *et al.* (2005).
4. Le terme de « judicialisation » a été aussi lié à un autre processus : l'emprise croissante des tribunaux constitutionnels sur la loi et les décisions politiques (Angell *et al.*, 2005). Nous nous limitons dans cet article à cette autre définition.

de travail. Les politiques mises en œuvre par les gouvernements de la Concertación<sup>1</sup> après 1990, qui ont cherché à atténuer les effets non désirés du modèle de développement néolibéral hérité de la dictature, n'ont pas eu les résultats attendus en matière de travail et d'emploi. Les rémunérations ont certes progressé, mais beaucoup plus lentement que les profits des grandes entreprises ; les garanties sociales attachées au contrat de travail ont été enrichies ; cependant, les formes de travail « irrégulières » échappant à ces avancées se sont multipliées (Henriquez, Riquelme, 2006 ; Dirección del Trabajo, 2008 ; OIT, 2011). Y-a-t-il un lien entre la stagnation sociale et le recours croissant au pouvoir judiciaire ?

L'affaiblissement considérable du syndicalisme chilien ces dernières décennies justifie qu'on se penche sur ce phénomène de judiciarisation. La dictature a marqué une rupture dans l'histoire syndicale et le début d'une transformation dont le résultat est encore incertain. La syndicalisation a considérablement reculé. Si en 1973, on estimait que 30 % des salariés adhéraient à un syndicat (Garcés, Milos, 1988), en 2010 ils n'étaient plus que 15 % (Dirección del Trabajo, 2011). Par ailleurs, les syndicats ont connu beaucoup de scissions. Des secteurs de la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) ont fait scission à cause de divergences politiques internes et ont formé, pour la première fois dans l'histoire, d'autres centrales autonomes susceptibles de

remettre en cause son hégémonie. Parallèlement, le nombre des syndicats à l'intérieur d'une même entreprise a augmenté plus rapidement que la syndicalisation. Une bonne partie de ce nouveau contingent syndical n'adhère à aucune centrale, aggravant ainsi l'atomisation du mouvement<sup>2</sup>. Quel est le lien entre la judiciarisation et ce processus d'éclatement organisationnel et politique du mouvement syndical ?

Cet article vise à démontrer que la judiciarisation s'est largement répandue au Chili depuis les années 1990. Contre une opinion assez courante, nous faisons l'hypothèse que s'il s'est développé dans un contexte de « crise » du syndicalisme, ce phénomène est moins l'expression de l'individualisation des relations du travail que d'un changement dans le « répertoire d'action »<sup>3</sup> des organisations qui ont résisté à cette crise. Cherchant à contourner les obstacles opposés par la loi et par la désyndicalisation à la négociation et à la grève, une partie des syndicats s'est tournée vers les tribunaux et vers la Direction du travail afin de modifier le rapport de forces avec les employeurs.

Nous définissons d'abord le concept de « judiciarisation » et son contenu concret dans le contexte chilien. La législation octroie aux salariés différents moyens pour résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans le monde du travail. La possibilité de recourir aux tribunaux n'est pourtant pas le seul élément qui accentue la dépendance des acteurs

1. Coalition de partis politiques de centre et de centre-gauche formée à l'occasion des élections présidentielles de 1990 pour concurrencer le candidat représentant le bloc politique au pouvoir pendant le régime autoritaire d'Augusto Pinochet.
2. Pour une description plus détaillée de ces tendances, voir Gutiérrez Crocco (2011).
3. Le concept de « répertoire d'action » a été originellement développé par Charles Tilly pour désigner l'ensemble des moyens d'intervention auxquels ont recours les organisations ou les acteurs concernés dans un mouvement de revendication pour exprimer leur demandes et obtenir les résultats attendus (Tilly, 1986).

vis-à-vis d'un arbitre externe représentant la loi. Les salariés ont également le droit de solliciter une intervention de l'Inspection du travail. Il s'agit donc d'entendre par « judiciarisation » de la sphère du travail une croissance de ces deux indicateurs. Tentons de mesurer l'extension de ce phénomène dans le pays.

Dans un deuxième temps, nous nous focaliserons sur la relation entre la « judiciarisation » des conflits au travail et les syndicats. Quel est le lien entre syndicalisation et multiplication des recours aux tribunaux et à la Direction du travail ? Quelle est l'attitude des responsables syndicaux par rapport à ces moyens institutionnels ? Nos réflexions s'appuient sur les données de la Direction du travail, ainsi que sur l'analyse d'une trentaine d'entretiens approfondis réalisés par l'auteur en 2009-2010 avec des responsables de différentes structures syndicales à Santiago.

---

#### **Les moyens institutionnels des travailleurs au Chili**

##### **Quelques repères historiques**

Lorsque les droits individuels ou collectifs des salariés ont été transgressés par l'employeur, lorsque des demandes sont restées insatisfaites et que les négociations informelles entre les parties ont échoué, la législation chilienne offre aux salariés au moins cinq procédures

formelles de nature différente : la négociation collective, la grève, la médiation, le droit de solliciter une intervention de l'Inspection du travail et l'action judiciaire <sup>1</sup>. Contrairement à ce que peuvent prévoir les législations d'autres pays, aucune de ces procédures n'est, au Chili, la prérogative exclusive des syndicats. En effet, des groupes de salariés peuvent se substituer à eux.

La **négociation collective** est un droit reconnu depuis les lois sociales de 1924 pour les salariés du secteur privé. Ce droit a pourtant été historiquement limité. L'Etat, à travers la loi, a toujours favorisé un fort contrôle des pratiques et des conflits au sein de la sphère du travail <sup>2</sup>.

La timide tentative du gouvernement de Salvador Allende en 1970 de donner un élan aux pratiques de dialogue social (il défendait un modèle de négociation tripartite <sup>3</sup>) s'est vue abruptement interrompue par le coup d'Etat de 1973. En 1979, un ensemble de réformes connues sous le nom de « Plan Laboral » a rétabli le droit à la négociation en modifiant néanmoins substantiellement ses conditions et ses procédures. Désormais, la négociation collective serait limitée à l'entreprise, la négociation de branche ne serait plus une obligation pour les employeurs et les syndicats ne jouiraient plus du droit exclusif de négocier <sup>4</sup>.

- 
1. Nous envisageons ici seulement les moyens « légaux ». Néanmoins, il convient de souligner que les syndicats et les salariés utilisent souvent d'autres voies plus informelles et/ou « illégales ». La grève « illégale », le sabotage de la production, l'absentéisme, l'alliance avec les partis politiques pour faire pression directe sur l'Etat, sont quelques exemples de natures différentes.
  2. José Luis Ugarte, « El Derecho Fundamental de Huelga en Chile », site internet de l'Escuela Nacional Sindical Chile consulté le 10 avril 2012 : [http://www.sindicalchile.cl/ens/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11:el-derecho-fundamental-de-huelga-en-chile&catid=3:informacion-de-utilidad](http://www.sindicalchile.cl/ens/index.php?option=com_content&view=article&id=11:el-derecho-fundamental-de-huelga-en-chile&catid=3:informacion-de-utilidad).
  3. Avec la participation des organisations syndicales, des organisations patronales et d'un représentant de l'Etat.
  4. Le Plan Laboral et le Code du travail actuel autorisent les travailleurs à former des « groupes de négociation » afin de discuter et parvenir directement à un accord avec l'employeur indépendamment du syndicat d'entreprise.

La fin de la dictature en 1990 n'a pas entraîné les réformes attendues. Malgré la signature des conventions de l'OIT en matière syndicale par les gouvernements de la Concertación depuis le retour de la démocratie et les accords signés entre les partenaires sociaux au début de cette période, les réformes n'ont pas modifié les trois aspects mentionnés ci-dessus. Le Code du travail reste marqué par l'esprit du Plan Laboral, faisant figure d'« enclave autoritaire » héritée de la dictature <sup>1</sup>.

De la même manière, historiquement exclue de la Constitution, la grève n'a pas été reconnue comme droit fondamental après les réformes de 1980 <sup>2</sup>. Malgré les accords signés avec l'OIT, la grève a continué d'être associée exclusivement à la négociation collective. Ainsi, tout arrêt de la production causé par d'autres motifs ou en dehors de ce cadre est encore aujourd'hui considéré comme illégal. L'employeur, quant à lui, jouit d'un grand pouvoir pour contrebalancer cette action. Il peut, en effet, fermer l'entreprise (*lock out*) et remplacer les salariés

en grève lorsque certaines conditions sont remplies <sup>3</sup>.

La médiation constitue à certains égards l'élément prévu par le Code du travail pour contourner toutes ces limitations et le blocage politique des réformes. Elle a été promue par la Concertación comme une voie alternative permettant aux salariés de résoudre les conflits avec leurs employeurs sans avoir besoin de recourir à des mesures plus radicales pouvant mettre en péril la production. L'Inspection du travail agit alors comme un modérateur permettant de faciliter l'entente entre les parties. Ce type d'intervention peut être sollicitée à n'importe quel moment de la négociation collective (« Buenos Oficios ») ou en dehors de cette période, aussi bien par l'employeur que par le salarié. Mais sa réalisation dépend de l'accord de la partie non sollicitante. Lorsque la demande ne porte que sur les droits d'un individu, la médiation prend la forme d'une « conciliation forcée » et adopte un caractère obligatoire pour l'employeur.

- 
1. Sur le concept d'« enclave autoritaire » et l'analyse de ses conditions historiques, voir les travaux de Garretón (1989).
  2. La Constitution de 1980 fut préparée par un conseil de militaires et de techniciens choisis par Augusto Pinochet pendant la dictature. Elle fut validée après par un plébiscite.
  3. L'employeur a le droit d'empêcher l'entrée de salariés en grève dans l'entreprise ou dans l'établissement (*lock out*) quand ils représentent plus du 50 % des effectifs totaux ou quand la grève implique l'arrêt des activités « indispensables » (art. 375-376 du Code du travail). L'employeur peut les remplacer, à partir du premier jour de la grève, si la dernière « offre » proposée au syndicat ou au groupe de négociation a au moins inclus : a) des bénéfices identiques à ceux compris dans la convention ou accord en cours avant la négociation collective ; b) un réajustement minimal annuel selon la variation de l'indice des prix à la consommation pour la période du nouveau contrat ; c) une prime dite « par le remplacement » correspondant à quatre *Unidades de Formento* \* par salarié embauché en remplacement. Le total de cette prime sera remboursé aux salariés en grève, à parts égales, dans les cinq jours suivant la fin de la grève. Si l'offre de l'entreprise n'a pas les caractéristiques signalées, l'employeur peut toujours remplacer les salariés en grève après 15 jours de grève. Il est cependant tenu de rembourser la prime de remplacement. L'employeur peut proposer un nouvel accord avec les caractéristiques mentionnées ci-dessus pendant la grève. Dans ce cas, il pourra remplacer les salariés à partir du 15<sup>e</sup> jour de mobilisation (art. 381 du Code du travail).
- \* Unité de mesure réajustée tous les jours selon l'inflation au Chili. 1 UF équivaut le 5 mai 2012 à 22 598 pesos chiliens, soit environ 35,8 euros.

## CHILI

D'existence plus ancienne que la médiation, le droit de solliciter une **intervention de l'Inspection du travail** a aussi pris de l'importance dans la législation actuelle (Rojas Miño, 2006 ; Ugarte, 2008). La loi établit que tout salarié peut demander l'intervention de l'Inspection du travail lorsqu'il estime que des droits ont été violés dans son établissement. L'inspecteur est obligé d'enregistrer la demande et d'ouvrir une enquête qui peut mener, si l'accusation se confirme, à une amende contre l'entreprise, à l'engagement d'une procédure de médiation ou à une procédure judiciaire.

Parallèlement à ces moyens, les salariés peuvent également déposer directement un **recours au tribunal** s'ils l'estiment nécessaire. Le système judiciaire chilien a prévu des organismes et des procédures spécialisés à cet effet depuis les années 1920. Cependant, les mesures imposées sous le régime militaire ont énormément affaibli ces structures et ont largement entravé leur fonctionnement. Cela a conduit certains spécialistes à affirmer qu'au Chili « [...] les salariés ne bénéficient pas véritablement d'un accès à la justice » (Gazmuri, 2005:63). Une grande réforme a été adoptée en mai 2005 pour remédier à cette situation. Elle a augmenté le nombre de tribunaux et de juges et a largement modifié les procédures. Les mesures ont été appliquées par étapes selon les régions. La dernière étape de cette réforme ayant eu lieu en 2009, l'évaluation des résultats en est difficile.

### **Ce que « judiciarisation » veut dire**

Parmi ces cinq moyens institutionnels, nous pouvons distinguer deux groupes en fonction de l'espace qu'ils confèrent aux salariés, aux syndicats et aux employeurs

en ce qui concerne la prise de décision. Le premier groupe – la négociation collective et la grève – présuppose l'attribution d'une certaine autonomie à ces acteurs. En effet, même dans un cadre strict, ce sont les acteurs eux-mêmes qui décident des termes et des accords qui mettent fin à leurs conflits. Par ses objectifs, la médiation peut aussi être classée dans ce groupe. Elle implique la présence d'un représentant de l'Inspection du travail, mais en qualité de facilitateur de la négociation et non pas en tant que juge. En revanche, l'inspection et l'action judiciaire présupposent l'intervention d'un arbitre externe qui tranche le débat à la place des acteurs et en fonction d'un critère juridique ou de l'interprétation d'une norme.

Le développement de ce deuxième groupe peut ainsi être assimilé au phénomène de « judiciarisation » observé par les spécialistes. Il traduit en fin de compte une tendance des syndicats et des salariés à résoudre leurs conflits avec leurs employeurs en faisant appel à un « troisième acteur » qui représente la loi.

On peut se demander ainsi quel type de « judiciarisation » est en train de se développer au Chili. Pour répondre, nous analyserons d'abord les données statistiques.

---

### **Les trois phases de la « judiciarisation » de la sphère du travail au Chili**

Par quels moyens les salariés chiliens tentent-ils de faire aboutir leurs revendications individuelles et collectives ? Il convient de distinguer l'analyse de la propension de ces acteurs à engager certaines procédures des résultats qu'une telle stratégie peut leur apporter. Tentons d'analyser cette propension.

On ne peut malheureusement pas compter sur des données statistiques fiables pour analyser l'évolution des recours déposés devant les tribunaux en matière de conflits sur le droit du travail<sup>1</sup>. Par ailleurs, une comparaison entre les années s'avère difficile du fait de l'application décalée de la réforme de 2005. On peut néanmoins avancer l'idée selon laquelle la facilité d'accès des salariés à une démarche judiciaire, qui était l'un des objectifs principaux de cette réforme, a augmenté le nombre de litiges en matière de travail. Ainsi, en ce qui concerne la seule année 2009, les tribunaux ont enregistré 221 720 nouvelles plaintes. Ce chiffre suggère qu'au moins 3,3 % des salariés actifs se sont engagés dans une procédure de ce type<sup>2</sup> au cours de cette année. Et ce pourcentage ne comprend pas les procédures encore en cours. Il est par ailleurs raisonnable de supposer que le chiffre est en réalité beaucoup plus élevé du fait que, le plus souvent, ces actions ne touchent pas un seul individu mais un groupe de salariés, comme par exemple quand la demande porte sur les droits syndicaux.

L'information sur les demandes d'intervention de l'Inspection du travail est plus précise. Selon la Direction du travail

(Dirección del Trabajo, 2011), le nombre d'inspections effectuées dans des entreprises à la demande d'un salarié – ici, on ne compte pas celles qui sont programmées indépendamment de toute conjoncture par l'institution – a triplé depuis 1990. Cette tendance s'avère encore plus significative lorsque l'on compare l'évolution de cet indicateur à celui de la grève et de la négociation collective. Les inspections augmentent beaucoup plus rapidement tout au long de la période étudiée (graphique 1). Par ailleurs, la négociation collective ne concerne que 3,6 % des salariés en emploi en 2010, et la grève moins de 0,4 % de cette population<sup>3</sup>. Les inspections, quant à elles, concernent une proportion beaucoup plus élevée de salariés<sup>4</sup>.

Pourtant, cette « judiciarisation » n'est pas linéaire. Ce phénomène peut se décomposer en trois phases. La première phase est marquée par l'enthousiasme suscité par le retour à la démocratie en 1990, ce qui a relancé la dynamique contractuelle et les grèves au sein des entreprises ainsi que les inspections. Il s'agit ainsi d'une période de haute conflictualité même si celle-ci est toujours inférieure à celle qui a caractérisé la période antérieure au coup d'Etat (Pizarro,

1. Les données sur l'activité du pouvoir judiciaire sont publiées chaque année sur le site de l'Institut national de statistiques. Pourtant, les chiffres en matière de travail ne sont pas calculés selon les mêmes critères d'une année à l'autre.
2. Ce chiffre correspond au nombre de plaintes déposées en 2009 sur le nombre total de salariés actifs (6 710 990 en 2009 selon les données de la Direction du travail).
3. Chiffres calculés par l'auteur sur la base des données publiées par la Direction du travail. Le « compendio estadístico » n'envisage pas la couverture de la négociation collective ou de la grève par rapport à la population totale de salariés actifs.
4. On ne dénombre pas précisément les salariés concernés par les procédures d'inspection. Cette procédure peut toucher un groupe plus ou moins grand de salariés d'une entreprise. Toutefois, il suffit que chaque inspection concerne au moins cinq salariés pour que le pourcentage total de salariés concernés par les inspections dépasse celui des salariés impliqués dans une négociation collective. En effet, si l'on retient cette hypothèse, 5,7 % de la population active serait impliquée dans ce type de procédure, contre 3,6 % dans une négociation collective.

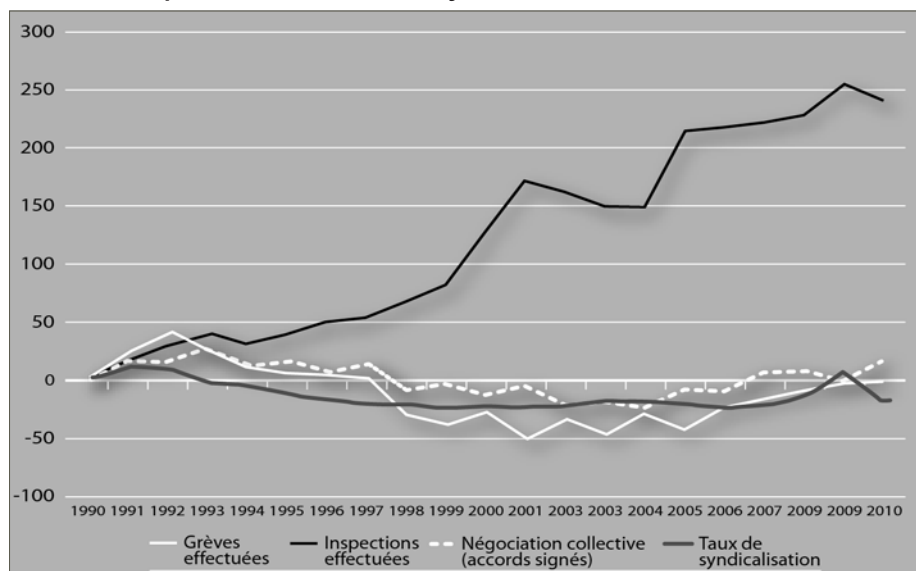
## CHILI

1986). Une deuxième phase débute en 1993, quand la demande d'intervention de la Direction du travail dans les conflits s'accroît à un rythme surprenant tandis que la négociation et la grève diminuent considérablement. Durant cette période, il semblerait que les salariés aient évité de traiter les problèmes du travail directement avec leurs employeurs. Entre 2001 et 2004, on peut observer une certaine stagnation de la conflictualité probablement liée au ralentissement économique. On constate une certaine stabilité du nombre de grèves et des accords signés et une décroissance légère des inspections. Finalement, à partir de 2004-2005 s'ouvre une troisième étape de « judiciarisation » : les conflits ouverts et

frontaux se font plus fréquents, revenant au niveau des années 1990. Cette évolution ne diminue pas le nombre de demandes d'intervention de l'Inspection du travail qui, après 2004, reprennent une croissance accélérée.

Les données exposées dans le graphique 1 confirment la thèse de la « judiciarisation » de la sphère du travail. Les salariés chiliens recourent de plus en plus à des instances d'arbitrage pour faire entendre leurs demandes et leurs conflits avec leurs employeurs. Le conflit n'a pas disparu mais il a trouvé d'autres moyens d'expression, différents de la grève. Au-delà de ce constat, comme ce graphique le montre, ce phénomène n'implique pas nécessairement l'atténuation des conflits ouverts et

**Graphique 1. Variations \* comparées du nombre de grèves, de négociations, d'inspections et du taux de syndicalisation entre 1990 et 2010**



Source : Elaboré par l'auteur à partir des données de la Direction du travail (2011).

\* Variation annuelle de chaque indicateur en référence à 1990.

\*\* La Direction du travail publie des données sur les procédures de conciliation à partir de 2005 et sur les médiations à partir de 2008. C'est pourquoi ce graphique ne les prend pas en compte. Néanmoins, il convient de souligner que ces procédures ont connu une augmentation progressive pendant la période où l'on dispose de ces données.

frontaux entre les acteurs. Par périodes, la « judiciarisation » coïncide avec la multiplication des grèves.

---

**La judiciarisation :  
un phénomène collectif et syndical ?**

Comment expliquer cette évolution ? Comme nous l'avons montré, la législation chilienne a sans doute favorisé ce processus, dans la mesure où elle a créé de nombreux obstacles à la négociation collective et à la grève. Pourtant, cette expression du processus politique vécu par le pays après la dictature n'est pas la seule explication de ce phénomène. L'attitude relativement favorable des tribunaux et de la Direction du travail par rapport aux revendications des salariés, l'attitude méprisante des employeurs à l'égard des salariés empêchant les arrangements directs, la visibilité des mouvements sociaux ou des mobilisations autour de revendications diverses qui encouragent la population dans certaines périodes à exprimer ouvertement leur malaise<sup>1</sup> interviennent entre autres dans les formes d'expression que prennent les conflits.

L'analyse détaillée du poids de chacun de ces éléments dépasserait largement les limites de cet article. Nous nous proposons ici d'étudier un seul facteur pourtant largement ignoré au Chili : le changement dans les stratégies des syndicats. On tend à associer les syndicats à la négociation collective et à la grève, sans que pour autant on se questionne sur

leurs dispositions à l'égard d'autres moyens institutionnels.

Trois arguments peuvent être avancés pour appuyer l'hypothèse selon laquelle les syndicats sont eux aussi responsables de l'intervention accrue des tribunaux et de l'Inspection du travail : les statistiques montrent que la croissance relative de la syndicalisation ces dernières années n'a pas enrayé ce processus de judiciarisation. En outre, les résultats de l'Encuesta Laboral (ENCLA) élaborée par l'Inspection du travail suggèrent que les syndicats garantissent les conditions pour que les travailleurs aient recours à ce type de stratégies. Enfin, l'analyse des entretiens souligne que les dirigeants syndicaux se sont appropriés la stratégie judiciaire pour contourner les limitations que la loi impose à la grève et à la négociation.

**Syndicalisation et sollicitations  
de l'Inspection du travail**

Les syndicats sont, en effet, ceux qui, traditionnellement, ont le plus souvent recours à la grève et à la négociation. Rappelons que le cadre normatif permet, au Chili, que des groupes de salariés s'organisent aussi à ces fins en dehors du syndicat. Les statistiques montrent pourtant que les négociations entamées par ces groupes sont plutôt rares (Dirección del Trabajo, 2008, 2011). C'est pourquoi l'évolution du nombre de grèves et de négociations est concomitante de celle du taux de syndicalisation (graphique 1). Lorsque le taux de syndicalisation

---

1. Cet argument peut expliquer en grande partie la relance de la syndicalisation, des grèves et de la négociation depuis 2006. La prolifération des conflits fortement médiatisés dans des secteurs clés de l'économie chilienne (l'industrie du saumon, les mines du cuivre, l'industrie du bois), les mobilisations massives contre des projets énergétiques et l'explosion de la protestation contre les déficiences du système d'éducation chilien ont mis fin à une longue période de silence et « d'apolitisme » qui ont caractérisé les quinze premières années du retour à la démocratie depuis 1990. La force et la légitimité de ces conflits ont probablement alimenté la confiance des salariés envers l'action collective.



## CHILI

s'accroît (pendant les deux premières années du retour à la démocratie et depuis 2006), la grève et la négociation collective occupent une place plus importante. A l'inverse, lorsqu'il diminue, ces indicateurs baissent.

En revanche, l'évolution de la syndicalisation ne semble pas pouvoir expliquer la variation du nombre de demandes d'intervention de l'Inspection du travail. Même pendant les périodes où les syndicats ont gagné un poids relatif dans le monde salarial, les demandes d'inspection se sont multipliées. Apparemment, le renforcement de la présence syndicale ne contrarie pas la judiciarisation.

### **Présence syndicale et dénonciation du conflit**

Selon l'enquête ENCLA de 2008 élaborée par l'Inspection du travail, les conflits sont très rares ou inexistant dans les entreprises sans syndicats, d'après les salariés et les employeurs. En revanche, les conflits semblent beaucoup plus accentués dans les entreprises qui comptent au moins un syndicat (tableau 1).

La perception d'une basse conflictualité n'implique évidemment pas l'absence totale de conflits. Plusieurs études ont démontré que les conditions de

travail tendent à empirer lorsque la taille des entreprises diminue et lorsqu'il n'existe pas de syndicats<sup>1</sup> (Dirección del Trabajo, 2008). Les résultats de l'ENCLA sur la perception du conflit doivent être interprétés comme un indicateur montrant que les problèmes ou les abus vis-à-vis des travailleurs ne sont pas toujours reconnus par les victimes elles-mêmes dans les entreprises sans syndicats. La présence syndicale favoriserait la dénonciation des conflits dans le monde du travail.

Le rapport entre les syndicats et la dénonciation du conflit n'est pas étonnant. Premièrement, l'existence du syndicat présume que les salariés sont suffisamment conscients de leur situation pour créer une organisation de ce type. Deuxièmement, le syndicat fournit aux salariés les moyens nécessaires pour exprimer leur malaise (par exemple, du temps, de l'espace physique, des conseillers techniques, etc.) et encourage la dénonciation à travers des mécanismes concrets (des enquêtes internes, des assemblées générales, etc.).

Le recours au tribunal ou la sollicitation de la Direction du travail ne peut avoir lieu que si le salarié a reconnu l'existence d'un problème. On peut alors

**Tableau 1. Taux de conflictualité dans l'entreprise selon la perception des acteurs et la présence de syndicats**

|                          | Inexistant | Isolé | Fréquent |
|--------------------------|------------|-------|----------|
| Employeurs avec syndicat | 54,1       | 45,3  | 0,6      |
| Employeurs sans syndicat | 84,3       | 15,4  | 0,3      |
| Responsables syndicaux   | 34,8       | 42,1  | 23,1     |
| Salariés sans syndicat   | 76,6       | 22    | 1,3      |

Source : ENCLA (2008:152).

1. Voir par exemple les résultats de l'enquête ENCLA sur les conditions du travail au Chili en 2007 (Dirección del Trabajo, 2008).

supposer que ce type d'action est en effet beaucoup plus fréquent dans les établissements où il y a une présence syndicale. Les syndicats seraient, sinon les responsables, au moins les garants permettant que des salariés « ordinaires » puissent faire appel à ces procédures. Bien plus qu'une simple affaire individuelle, le recours au tribunal ou à la Direction du travail serait souvent une affaire collective.

Cet argument suggère que la « judiciarisation » n'a pas nécessairement à voir avec l'individualisation des relations dans le monde du travail. La perte ou l'affaiblissement des liens entre les salariés favoriserait plutôt l'acceptation des conditions de travail et le silence face à la transgression du droit du travail. La solidarité et la constitution d'un collectif relativement conscient de soi-même contribueraient, en revanche, à ce que les salariés dénoncent plus facilement les abus et explicitent leurs demandes individuelles ou collectives.

#### **Changement de répertoire d'action**

L'analyse des entretiens montre par ailleurs que les responsables syndicaux, lorsqu'ils ont besoin de faire pression sur les employeurs, privilégient l'action devant les tribunaux ou l'intervention de la Direction du travail à la grève légale. En effet, de par leur expérience personnelle ou de par leur connaissance du droit, les militants savent que le Code du travail actuel rend la grève dangereuse pour les salariés, et ils essaient de l'éviter :

« En réalité, on a voté la grève plusieurs fois, mais on ne l'a jamais faite, en fin de compte. Parce qu'en tant que syndicat, nous préférons faire la grève avant la grève. Nous savons que la grève effectivement ne nous... Nous ne savons pas si la grève favorise les salariés ou leur

nuit. Parce qu'on peut remplacer les salariés, parce que les jours de grève ne sont pas payés... Alors nous faisons pression avant » (Angela, 38 ans, responsable d'un syndicat d'entreprise du commerce, adhérent à la CUT).

Diverses formes de pression sont utilisées par ces responsables syndicaux afin de modifier le rapport de forces entre le syndicat et les employeurs sans avoir recours à la grève : déclarations dans la presse, manifestations hors des heures du travail... Des actions illégales comme les « grèves perlées » permettent paradoxalement de contourner la loi. Toutefois, l'appel à l'intervention de l'Inspection du travail ou les actions devant les tribunaux accompagnent souvent ces mesures et ont un rôle central pour obtenir les effets attendus :

« Tu peux peut-être retirer plus des bénéfices de l'entreprise, mais comment ? Comme tu l'as dit, là [en France], on ne peut pas remplacer les salariés en grève, mais ici [au Chili], les employeurs peuvent le faire. Alors, on ne peut rien faire. La seule chose que nous avons faite, c'est un arrêt du travail [une grève perlée] [...] [En fait] on a arrêté deux fois la boîte. Et je suis allé chercher l'Inspection du travail... Et les responsables de l'Inspection ne viennent généralement pas comme ça. Tu dois demander un rendez-vous et ça prend du temps. [Mais] J'ai dit à la dame [à la responsable] : "Madame, s'il vous plaît, nous avons besoin d'une personne dans la boîte. C'est urgent. Parlez avec la direction de l'entreprise". Je lui ai dit que sinon [si l'inspecteur ne faisait pas l'inspection], la situation allait devenir dangereuse. Un inspecteur s'est [finalement] rendu dans l'entreprise et a parlé avec eux [la Direction] : "Non, vous [l'entreprise] vous vous êtes mal

## CHILI

conduits en ça, en ça et en ça”. “OK, mais eux [les salariés] ont fait aussi ça, ça et ça”. Et nous sommes arrivés à un accord. L’inspecteur m’a dit de faire retourner les salariés au travail [de terminer la grève perlée]. Je lui ai dit que oui, mais à condition que le salaire des travailleurs qui avaient participé ne soit pas touché. Et on l’a pas touché » (Cristian, 33 ans, responsable du syndicat d’une entreprise de services, n’adhère pas à la CUT).

« [...] Aujourd’hui, on est entièrement soumis au mercantilisme et à l’arbitraire du marché. Il faut qu’on lutte contre ça, et la seule manière de le faire, c’est de défendre chaque salarié manipulé par l’entreprise ou qui a été [injustement] licencié et régler leur compte à ces brigands [les employeurs] en tentant des actions en justice » (Miguel Angel, 52 ans, responsable d’un syndicat d’une entreprise de communication).

Ces extraits d’entretien suggèrent que les syndicats disposent d’un répertoire d’action « hétérodoxe » : ils font appel tantôt à un arbitre représentant la loi, tantôt à d’autres formes plus autonomes de résolution des conflits. Plus qu’une alternative à l’affrontement direct, le recours à la Direction du travail ou au tribunal vise à favoriser les chances de succès de ces autres stratégies.

Ce nouveau répertoire d’action n’implique pas nécessairement le passage d’une « stratégie offensive » à une « stratégie défensive ». Le recours à la loi ou à la Direction du travail permet aux syndicats de défendre des droits formellement reconnus depuis longtemps mais qui ne sont pas toujours respectés dans la pratique. Toutefois, cet appel à l’intervention d’un arbitre peut aussi constituer une

voie de création de droits nouveaux et, en ce sens, une stratégie « offensive ». La législation concède en effet à certains tribunaux la capacité de réviser la constitutionnalité des décisions administratives ou des nouvelles lois (Couso, 2005). De même, il revient à la Direction du travail d’interpréter le Code du travail afin de l’ajuster aux cas concrets. Ainsi, à travers l’appel à ces instances de justice, les acteurs peuvent contribuer à l’innovation en matière de droits et contourner les résistances au sein du Parlement ou du pouvoir exécutif. Ils peuvent promouvoir ce que Charles Epp appelle une « révolution de droit »<sup>1</sup> (Epp, 1998). C’est dans cette catégorie que nous pouvons situer la stratégie utilisée par le syndicat de fonctionnaires Anatrinp (voir *supra*).

Néanmoins, cette stratégie syndicale peut contribuer au changement des rapports sociaux même si elle n’a pas pour objet de créer des droits nouveaux. La bataille légale pour le respect des droits est souvent pour les acteurs, comme dans les exemples cités ci-dessus, une lutte qui transcende le conflit particulier au sein d’une entreprise. Elle représente une bataille pour la « reconnaissance sociale » du droit des salariés à avoir une existence collective dans un contexte où cette existence leur a été niée. Elle représente aussi une manière de résister à une logique « mercantiliste » – comme l’a dit Miguel Angel – qui a fondé la croissance et le profit des entreprises sur la transgression des droits des salariés.

Ainsi, le changement dans les moyens d’action des syndicats est un processus qui a été accompagné par une transformation considérable des représentations des responsables syndicaux.

---

1. « Rights revolutions ».

La judiciarisation du conflit aurait à voir avec l'affaiblissement d'une visée révolutionnaire, la perte de légitimité des partis politiques de gauche et l'acceptation de la démocratie comme condition de toute transformation. Ce changement dans les représentations et dans le répertoire d'action ne serait pourtant pas homogène et toucherait différemment les différentes catégories de syndicats. Pour une partie des responsables de la CUT, par exemple, la lutte sur le plan politique reste fondamentale. L'amélioration de la situation des salariés passe toujours principalement par la création d'un nouveau bloc de pouvoir capable de réaliser les réformes économiques et légales nécessaires. A l'extrême opposé, on a pu trouver des syndicats qui ont opté pour un syndicalisme focalisé sur l'entreprise et sur la concession de services aux adhérents. Ils ont accepté le monopole des employeurs sur les décisions qui définissent les conditions de travail en échange de bénéfices matériels concrets (Gutiérrez Crocco, 2012). La stratégie judiciaire semble davantage se développer dans les secteurs soutenant un modèle « intermédiaire » : elle implique, sinon le refus total, au moins une critique accrue du syndicalisme « politisé » incarné par la CUT et au syndicalisme « apolitique » qui a renoncé à tout changement significatif des rapports sociaux. En ce sens, l'émiettement du syndicalisme chilien s'est exprimé autant sur le plan organisationnel que sur le plan idéologique et celui du répertoire d'action des syndicats.

---

### Conclusion

La « judiciarisation » constitue bien un phénomène en plein développement au Chili depuis le retour de la démocratie en 1990. Les travailleurs chiliens tendent,

de plus en plus, à faire appel à des arbitres externes représentant la loi pour résoudre les conflits avec leurs employeurs. Ce phénomène ne résulte pas, le plus souvent, de l'affaiblissement de la solidarité ouvrière ou de la montée de l'individualisme. Comme le montre le cas du syndicat Anatrip (voir *supra*), ce phénomène répond au besoin croissant, pour les salariés et les organisations syndicales, d'augmenter leurs chances d'être entendus dans un contexte très peu favorable.

Quelles sont les conséquences de cette transformation pour les syndicats chiliens ? Pour répondre à cette question, il faudrait mener une analyse plus approfondie de la signification qu'ont pour les acteurs les différents moyens à leur disposition et celle des causes de ce changement de répertoire. Il convient aussi d'évaluer les résultats réels de ces stratégies, c'est-à-dire d'apprécier si elles apportent ou non aux syndicats les bénéfices attendus. Ces questions mériteraient de faire l'objet d'un autre article.

Il est pourtant possible d'avancer quelques hypothèses sur ce sujet afin d'encourager le débat et d'éviter un enthousiasme naïf à l'égard de ces changements. Comme nous l'avons suggéré au cours de cette étude, nous pouvons supposer que la judiciarisation a aidé les syndicats à contourner les limitations de la loi et le blocage politique existant au Chili qui a empêché une réforme véritable des normes imposées sous la dictature. Toutefois, on peut s'attendre à ce que cette judiciarisation augmente parallèlement la dépendance des syndicats vis-à-vis de la Direction du travail et du pouvoir judiciaire et les rende vulnérables aux changements d'orientation de ces institutions. Par ailleurs, ce phénomène peut accroître la distance des syndicalistes

## CHILI

vis-à-vis de leurs bases parce qu'elle exige des premiers une technicisation et une spécialisation croissante. La question syndicale deviendrait ainsi plus qu'une affaire du collectif de travailleurs, l'affaire d'une « élite ». Autant d'hypothèses qui méritent d'être confirmées.

### Sources :

Sites internet : INE, Poder Judicial Chile.

Angell A. (1972), *Politics and the Labour Movement in Chile*, London, Oxford University Press.

Angell A., Sieder R., Schjolden L. (dir.) (2005), *The Judicialization of Politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan.

Couso J. (2005), « The Judicialization of Chilean Politics: The Rights Revolution That Never Was », in Angell A., Sieder R., Schjolden L. (dir.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, p. 105-129.

CUT (2011), « Llamado y contenidos del Paro Nacional del 24 y 25 de agosto », *Revista Sindical*, consulté le 16 avril 2012 ([http://revistasindical.cl/index/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93:llamado-y-contenidos-del-paro-nacional-del-24-y-25-de-agosto&catid=34:portada](http://revistasindical.cl/index/index.php?option=com_content&view=article&id=93:llamado-y-contenidos-del-paro-nacional-del-24-y-25-de-agosto&catid=34:portada)).

Dirección del Trabajo (2008), *Encuesta Laboral (ENCLA). Inequidades y Brechas de Género en el Empleo*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

Dirección del Trabajo (2011), « Compendio estadístico », Gobierno de Chile, consulté le 14 juin 2011 (<http://www.dt.gob.cl/1601/w3-channel.html>).

Epp C.R. (1998), *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University Of Chicago Press.

Frías Fernández P. (2008), *Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO.

Garcés M., Milos P. (1988), *FOCH CTCH CUT: Las centrales unitarias en la historia del sindi-*

*calismo chileno*, Santiago, Educación y Comunicaciones.

Garretón M.A. (1989), « La Posibilidad Democrática en Chile », *Cuadernos de Difusión*, n° 394, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Gazmuri C. (2005), « La reforma a la justicia laboral. Contenidos, implicancias y perspectivas para una modernización de las relaciones laborales », Ensignia J. (dir.), *Mitos y realidades del mercado laboral en Chile*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert, p. 59-82.

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

Gutiérrez Crocco F. (2012), « Les "archipels militants" dans le syndicalisme chilien ou la frontière revisitée entre syndicalisme et politique », in Sainsaulieu I., Surdez M. (dir.), *Sens politiques du travail*, Paris, Editions Armand Colin, p. 275-289.

Henriquez H., Riquelme V. (2006), « Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile », *Cuadernos de investigación*, n° 30, Dirección del Trabajo, Gobierno de Chile.

Mizala A., Romaguera P. (2001), *La legislación laboral y el mercado del trabajo en Chile: 1975-2000*, Documentos de Trabajo, n° 114, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

OIT (2011), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*.

Pizarro C. (1986), *La huelga obrera en Chile, 1890-1970*, Santiago, Editions SUR.

Rojas Miño I. (2006), « Los desafíos actuales del derecho del trabajo en Chile », *Ius et Praxis*, vol. 12, n° 1, p. 234-250.

Tate C.N., Vallinder T. (dir.) (1995), *The Global expansion of judicial power*, New York, New York University Press.

Tilly C. (1986), *La France conteste : de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

Ugarte J.L. (2008), « Inspección del trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos », *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n° 6, p. 187-204.