

Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents

➤ ANNEXE 1 : LE BRÉSIL

Droit du travail, protection des travailleurs et contexte social sont, au Brésil, comme dans la plupart des États, marqués par l'évolution historique et politique du pays. Dans un mouvement similaire à celui qu'ont connu certains États d'Europe occidentale, la transition d'un régime autoritaire vers un régime démocratique s'est accompagnée du développement des syndicats, proches des partis politiques encore aujourd'hui au pouvoir, ainsi que du passage d'un droit du travail protecteur mais peu appliqué, à un droit plus effectif et à une amélioration sensible des conditions de travail.

Le Brésil n'en reste pas moins confronté à des défis de taille en raison notamment de la part importante du travail informel (près de la moitié de la population active) et de la forte segmentation de son marché du travail. Face à ces enjeux, il s'est tourné vers la lutte contre la pauvreté, *via* des programmes innovants, mais il a engagé peu de réformes du marché du travail avec, pour corolaire, une contestation montante issue des mouvements qui s'opposent aux syndicats historiques. ■

➤ DROIT DU TRAVAIL ET PROTECTION DES TRAVAILLEURS DEPUIS 1920 : VERS UN RÉGIME DE PROTECTION EFFECTIF

Le droit du travail au Brésil a été peu protecteur jusque dans les années 1920, époque à laquelle il répondait avant tout à des objectifs économiques et reposait sur une logique libérale peu contraignante. C'est à partir de la fin des années 1930 et en 1943 avec la création du Code du travail brésilien (*Consolidação das Leis do Trabalho*⁽¹⁾, dit CLT), sous la dictature de Getúlio Vargas, que le droit du travail brésilien est devenu autonome⁽²⁾.

Il pourrait aujourd'hui sembler relativement favorable aux salariés d'une part pour l'époque, et d'autre part pour un pays sous régime autoritaire. Cela s'explique par la position tenue par Getúlio Vargas vis-à-vis de la population brésilienne durant "l'*Estado Novo*". Afin d'éviter une révolte sociale face à une société en voie d'industrialisation, un droit particulièrement protecteur a été établi. Getúlio Vargas devait cependant conserver aussi le soutien d'une élite bourgeoise, ainsi que d'entrepreneurs brésiliens et étrangers sur lesquels s'appuyait son pouvoir et qui craignaient une trop forte protection des salariés. C'est pourquoi le droit du travail n'était que formel et s'appliquait bien peu dans les faits⁽³⁾. Il ne faut pas oublier que le droit de grève était interdit par la Constitution de 1937 et que risquaient l'emprisonnement ou davantage les personnes reconnues responsables "d'agitations", que celles-ci soient politiques ou sociales.

C'est également de cette période qu'est hérité en partie le paysage syndical actuel : le droit du travail mis en place à cette époque reposait sur une doctrine anticommuniste et s'inspirait des systèmes totalitaires ou corporatistes de l'Italie de Mussolini, ou de l'Espagne de Franco, d'où un droit qui pouvait diverger selon la profession que l'on exerçait et le corps de métier auquel on appartenait. Aussi, aujourd'hui, bien qu'il existe d'importants syndicats à l'échelon national, le droit du travail et les relations sociales sont-ils encore marqués par cette longue tradition⁽⁴⁾.

C'est à partir des insurrections populaires des années 1970 et de l'association de la base syndicale à la gauche politique que s'est construite une nouvelle hiérarchie des normes ainsi qu'une application renforcée des textes existants. Un militantisme renouvelé des syndicats critique l'application du CLT et le système de relations sociales qu'il engendre. Le *leader* de l'un de ces mouvements syndicaux, Luis Inacio da Silva (Lula) appelle en 1980 à la création d'un nouveau parti des travailleurs (le *Partido dos Trabalhadores*) qui réunirait l'ensemble des mouvements sociaux spontanés, d'obédiences diverses, issus du corporatisme engendré par le CLT⁽⁵⁾. L'ajustement structurel des années 1980 aura pour conséquence un ralentissement de la croissance économique et une aggravation de la pauvreté qui incitera les gouvernements successifs, dès les années 1990, à développer l'aide aux plus pauvres⁽⁶⁾.

Face à la dégradation de la situation économique (inflation de 5000 % en 1994, croissance de 2,4 % en 1986 contre une moyenne de 6 % dans les années 1970), le ministre des Finances Fernando Cardoso lance le plan *Real* (1994), programme économique le plus ambitieux qu'ait jamais connu le Brésil. Il s'illustre par la création d'une nouvelle monnaie (le real), la diminution des dépenses publiques, mais le maintien du pouvoir d'achat, la privatisation de banques publiques, l'ouverture des frontières et l'allègement des contraintes pour les investisseurs étrangers. Bénéficiant grâce à ces mesures d'une croissance renforcée à partir de 1999 (croissance moyenne de 3,3 % entre 2004 et 2010), le premier mandat de la présidence de Lula voit s'amorcer une réduction du chômage dès 2004 (5,8 % en octobre 2011)⁽⁷⁾ parallèlement à celle de la pauvreté, et à une croissance de 15 % du secteur tertiaire entre 1985 et 2007.



[1] Decreto-Lei n° 5452, du 1^{er} mai 1943.

[2] Il ne s'agit pas de dire qu'il n'existait pas auparavant de droit du travail. Déjà, en 1930, le travail avait été interdit aux enfants de moins de douze ans et il y avait une législation sur les accidents du travail ainsi que sur les congés payés (quinze jours). Cependant, c'est essentiellement à partir de cette époque que ce droit s'est développé.

[3] French J.D. parle d'une culture d'autoritarisme paternaliste au Brésil qui a permis cette ambivalence : un régime autoritaire, mais un droit du travail protecteur ; cf. du même auteur, *Drowning in Laws: Labor Law and Brazilian Political Culture*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2004.

[4] Voir Ambassade de France au Brésil [2012], "La protection sociale dans les pays émergents. Le cas du Brésil", septembre.

[5] Bien que le mouvement syndical des années 1970-1980 prenne le contrepied du corporatisme, aujourd'hui encore, nombre de petits syndicats sont mus par cette logique que la législation brésilienne n'a pas totalement combattue. Le président Lula lui-même était issu du puissant syndicat de la métallurgie.

[6] Voir *infra*.

[7] Source : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

Au début de la décennie 2000, la part du travail informel augmente (passant de 46,3 % à 49,5 % entre 2000 et 2007)⁽⁸⁾ en raison du chiffre élevé des nouveaux entrants sur le marché du travail que ne parvient pas à absorber le seul secteur formel (19,7 % d'emplois créés sur cette période). Aujourd'hui, le travail informel tend à se réduire, étant passé à 38,42 % en 2009 puis 35,6 % en 2012, et ce malgré la crise économique⁽⁹⁾.

➤ LE MARCHÉ DU TRAVAIL, MARQUÉ PAR LA SEGMENTATION ET L'EMPLOI INFORMEL MALGRÉ UN RENFORCEMENT DES CONTRÔLES

L'informalité reste importante au Brésil, bien que ces dernières années son recul se soit confirmé. Elle touche principalement certaines catégories de la population et certains types d'emplois. Le Brésil, pour réduire la part du secteur informel, a tenté de renforcer l'efficacité du droit en augmentant les contrôles et en développant la justice du travail.

■ Une informalité touchant principalement les employés domestiques et le secteur primaire

L'informalité, de même que le chômage, n'atteint pas de manière égale les catégories de la population : elle touche majoritairement les plus précaires (femmes, populations noires et certaines catégories de jeunes peu qualifiés). En 2007, la part des femmes touchées par le travail informel était supérieure de 6 % à celle des hommes, celle des populations noires supérieure de 13,5 % à celle des populations blanches⁽¹⁰⁾, malgré une politique des quotas mise en place sous la présidence de Lula.

Ces chiffres sont également à mettre en corrélation avec les secteurs d'activité principalement concernés par ces emplois précaires. Les employés domestiques restent nombreux à travailler dans le secteur informel malgré une meilleure protection des salariés. Cela s'explique en grande partie par le fait que beaucoup de familles brésiliennes ont recours à des employés de maison, notamment dans les classes aisées, mais surtout dans les classes moyennes dont la part dans la population totale s'est accrue ces dernières années. Ces travailleurs, de manière générale, sont moins qualifiés et font partie d'une population majoritairement féminine et noire. Le taux d'informalité chez ces employés a décru de 8,7 % entre 1992 et 2007, mais seul un tiers, aujourd'hui encore, bénéficient d'une protection associée au travail, sans compter le nombre d'entre eux incités par leurs employeurs à prendre le statut de travailleur indépendant. L'informalité touche également 80 % des travailleurs de l'agriculture. Ces emplois sont souvent occupés par les populations d'origine noire, dans les régions reculées.

Le secteur primaire est régulièrement l'objet de tensions entre agriculteurs (*brasiguayos*) – qui représentent 20 % de la population active bien que leur nombre se réduise d'année en année – et grands propriétaires (au Brésil, 1 % des propriétaires possèdent 50 % de la surface agricole utile)⁽¹¹⁾. Si des mesures agraires avaient été annoncées par le candidat Lula afin d'opérer une meilleure répartition des terres, celles-ci ne se sont finalement concrétisées que dans la continuité des politiques précédentes, en parallèle à un soutien de l'agrobusiness et des secteurs exportateurs. Seules des mesures telles le "*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*" (programme national de renforcement de l'agriculture familiale, ou Pronaf) en soutien à l'agriculture familiale ont vu le jour. Celui-ci a permis d'octroyer des crédits à l'agriculture familiale, à des taux d'intérêt relativement bas.

L'existence du travail informel dans le secteur primaire dissimule également une autre réalité qu'est le travail forcé. Pour le combattre, le gouvernement a renforcé les moyens de l'inspection du travail sous l'impulsion de la "*Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo*" (Commission nationale contre le travail forcé ou CONATRAE). 25 000 personnes au total (des "*escravos*") seraient chaque année soumises à des conditions de travail proche de l'esclavage⁽¹²⁾, selon les

[8] Voir International Labour Office [2008], "Decent work country profile: Brazil".

[9] Ambassade de France au Brésil [2012], *op. cit.*

[10] International Labour Office [2008], *op. cit.*

[11] Cf. notamment, Mançano Fernandes B. [2010], "Réforme agraire et mouvement des sans-terres sous le gouvernement Lula", *Alternatives Sud*, vol. 17, n° 2010/105.

[12] Le chiffre reste difficile à évaluer aussi bien par les ONG que par les autorités étatiques en raison de l'isolement des sites et de l'illégalité de ce travail.

chiffres de la Commission Pastorale de la Terre (CPT), mouvement militant en milieu rural. Ceux qui en sont victimes sont souvent des personnes illettrées et très peu qualifiées, ayant cherché à sortir de la pauvreté en s'endettant auprès de créanciers. Ne parvenant pas à les rembourser, elles se voient forcées à travailler pour eux dans des conditions de travail fortement dégradées. Ces pratiques, que l'on retrouve plutôt dans les régions agricoles reculées, sont surtout organisées par des grands éleveurs d'Amazonie, mais réapparaissent aujourd'hui sur les plantations de cannes à sucre dans les États du Sud. Elles sont la conséquence des inégalités territoriales dans un pays dont la superficie est plus de douze fois celle de la France, et où les contrôles restent difficiles dans les régions les plus reculées. Le programme initié en 2008 "*Territorios da Cidadania*" (territoires de la citoyenneté), s'est donné pour mission de combler le retard des États les plus pauvres (principalement le Nordeste et le Norte). Un budget de 4,3 milliards d'euros lui a été attribué avec pour objectif de mieux coordonner les actions des gouvernements et des pouvoirs locaux, et de promouvoir notamment le développement social et économique des régions souvent agricoles.

Du fait de la taille du pays et de son histoire, le Brésil n'a pas bénéficié d'un développement économique uniforme et, parallèlement, a connu une application du droit du travail irrégulière sur son territoire, tant à l'époque du Brésil autoritaire que dans les premières années de la démocratie.

■ Les institutions de contrôle du marché du travail

Le Brésil, afin de réduire la part du secteur informel, a mis en place différents dispositifs d'inclusion⁽¹³⁾ ayant pour but, en accordant une protection renforcée aux salariés du secteur formel, de rendre plus attractif ce statut d'emploi. Cependant, cette politique ne peut être efficace sans des normes de droit social effectives, conditionnées par un travail de contrôle qui incombe à la justice et à l'inspection du travail.

La justice du travail fonctionne à plusieurs niveaux : il existe, en première instance, 1109 "*Varas do Trabalho*" (tribunaux du travail) dont les compétences sont précisées aux articles 652 et 653 du CLT. Ils se composent d'une juridiction en échelonnement, réunissant des représentants des salariés et des employeurs ainsi que des magistrats professionnels. Dans les régions où il n'y a pas de juridictions spécialisées, un juge de droit commun peut exercer ces fonctions mais depuis le milieu des années 2000 le gouvernement tente d'implanter de nouveaux tribunaux du travail dans ces territoires qui en étaient dépourvus.

Les décisions de ces tribunaux de première instance sont susceptibles d'appel devant les "*Tribunais Regionais do Trabalho*" (cours régionales du travail ou TRT) qui sont au nombre de vingt-quatre (soit en général un par État, à l'exception de Sao Paulo). Enfin, le dernier recours possible en matière de droit du travail se fait devant le "*Tribunal Superior do Trabalho*" (Cour suprême du travail ou TST), réunissant vingt-sept juges professionnels nommés par la présidence brésilienne, après approbation du Sénat. De manière générale, le droit du travail est appliqué aujourd'hui de façon homogène sur tout le territoire, lorsqu'un litige est porté devant un tribunal. La difficulté réside principalement dans l'application des conventions internationales non ratifiées ou dans la découverte des infractions au droit du travail.

L'inspection du travail a vu le jour dès la fin du XIX^e siècle mais n'a été rattachée au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce qu'en 1931. Reposant sur un dispositif réglementaire mis en place en 1965 et 1978, les inspecteurs du travail sont aujourd'hui un peu plus de 3000. Leur rôle ne se limite pas au contrôle de la législation en matière de contrat de travail, travail des enfants ou élimination du travail forcé mais comporte également, depuis les années 1980, les questions de sécurité et de santé. Grâce à leur action, environ 800 000 personnes passeraient chaque année du secteur informel au secteur formel, bien que les contrôles effectués visent en grande majorité ce dernier secteur. Leurs moyens restent limités de par leur nombre et la taille du territoire qu'ils sont supposés contrôler : dans les plus reculés, leur sécurité n'est pas toujours assurée⁽¹⁴⁾, d'où une effectivité de leur travail limitée. Leur mission repose également sur la justice du travail chargée de prendre ensuite le relais.



[13] Voir *infra*.

[14] En janvier 2004, trois inspecteurs du travail ont été tués sur ordre d'un grand propriétaire terrien.

Le rôle de l'inspection du travail et de la justice du travail repose sur la légitimation des normes que ces institutions demandent à voir appliquer. Cette légitimation est d'autant plus forte qu'elles sont négociées par les représentants des acteurs sociaux.

➤ DROIT DU TRAVAIL ET PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIAUX À UN DIALOGUE SOCIAL LIMITÉ

Le droit du travail au Brésil n'a que très peu évolué depuis les années 1940 mais il est aujourd'hui mieux appliqué, notamment grâce à la place prise par les responsables syndicaux dans le processus de démocratisation. Souvent considéré comme l'un des pays les plus progressistes en matière de protection des salariés, les syndicats brésiliens qui avaient contribué à cette plus grande efficacité du droit du travail ne jouent plus aujourd'hui le même rôle que dans les années 1980, ce qui les amène à réfléchir pour renouveler leurs modes d'action.

■ Droit du travail au Brésil

Aujourd'hui, la hiérarchie des normes brésiliennes place au sommet la Constitution fédérale du 5 octobre 1988, rédigée sous la présidence de José Sarney. Elle reconnaît l'existence de droits sociaux aux salariés. Y sont constitutionnalisés trente-quatre droits qu'énonce au chapitre 2, l'article 7 de la Constitution : protection contre le licenciement arbitraire, salaire minimum (encadré 1), droit à un treizième mois de salaire, existence de durées maximales de travail, rémunération des heures supplémentaires, congés maternité et paternité, préavis, interdiction de discrimination à l'embauche et entre travail manuel ou intellectuel... Les autres aspects de la législation relative au travail sont essentiellement contenus dans le code du travail brésilien. Il existe enfin des accords collectifs signés à différents échelons mais leur application reste inégale. Pour leur négociation, ils peuvent impliquer du côté des syndicats d'employeurs, un syndicat local, un groupe de syndicats, une fédération, un groupe de fédérations ou une confédération. Du côté des employés, participent à leurs négociations des syndicats d'entreprise, d'une compagnie, d'un groupe, ou d'une confédération nationale. Selon les situations, l'un ou l'autre de ces textes sera appliqué selon un "principe de faveur" qui veut que ce soit le texte le plus favorable au salarié qui lui soit appliqué, peu importe sa source.

▼ Encadré 1

Salaires minima et horaires de travail

L'existence d'un salaire minimum ainsi que le paiement de certains avantages salariaux ont été constitutionnalisés en 1988. De manière générale, s'agissant des salaires, les travailleurs brésiliens ont droit à un treizième mois versé sous forme de prime en deux mensualités (en novembre et décembre). Les heures supplémentaires qu'ils effectuent sont majorées de 50 % sauf pour celles effectuées les dimanches et jours fériés où la majoration doit être de 100 % de la rémunération habituelle. Le travail de nuit est payé 20 % de plus qu'un travail équivalent de jour et des rémunérations plus importantes (majoration de 40 %) sont accordées aux salariés exerçant dans les professions considérées comme dangereuses. Les heures supplémentaires sont limitées à deux heures par jour ou à un total de cinquante-sept heures par semaine.

Les salaires minima ont été mis en place par une loi de 1936, un décret d'application de 1940 en fixant les conditions d'application (décret Loi 2.162). À l'origine, ils étaient déterminés par secteur géographique et ne visaient alors que les besoins basiques. En 1946, le calcul prit en compte la structure familiale (nombre d'enfants). Après le coup d'État de 1964, il est décidé que le salaire minimum ne serait réévalué qu'en fonction de la croissance économique et tiendrait compte de l'inflation, ce qui conduira à sa baisse importante. En 1984, il est harmonisé à l'échelle nationale avant que le droit à percevoir un salaire minimum soit constitutionnalisé en 1988. Durant la phase d'inflation au début des années 1990, le salaire minimum est réévalué mensuellement puis annuellement à partir du plan Real de 1994 (tous les mois d'avril depuis 2000).

Sous les mandats de Lula, le salaire minimum a augmenté de 53,67 % ce qui néanmoins est peu au regard de l'inflation⁽¹⁵⁾, mais élevé au regard de l'évolution du salaire moyen passé de 502,25 € à 623,51 € (soit une augmentation de 24,14 % entre 2003 et décembre 2011)⁽¹⁶⁾. Les bénéficiaires de ce salaire minimum sont en priorité les femmes et les personnes employées dans les

[15] Selon le département intersyndical d'études statistiques et socio-économiques, l'augmentation aurait dû être quatre fois plus élevée, l'inflation entre 2004 et 2012 ayant oscillé entre 3 % et 8 % par mois d'après la banque centrale du Brésil.

[16] Source : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Institut brésilien de géographie et de statistique ou IBGE).

États les plus pauvres (notamment le Nordeste), premières catégories de la population touchées par la segmentation du marché du travail et en plus grande précarité. En août 2012, le salaire minimum était de 622,00 réals brésiliens, soit environ 239,00 €.

La durée hebdomadaire légale du travail dans le secteur formel est de quarante-quatre heures mais les syndicats brésiliens militent aujourd'hui pour son abaissement à quarante heures. Dans les faits, selon l'OIT^[17], la durée effective de travail hebdomadaire était de quarante heures en 2009 avec des variations selon le sexe des salariés (trente-huit heures pour les femmes ; quarante et une heures pour les hommes). Selon les secteurs d'activité, ces horaires peuvent également être modulés à la baisse. Ces chiffres néanmoins ne sont pas représentatifs puisqu'ils ne tiennent pas compte des travailleurs informels, soit un peu moins d'un travailleur sur deux.

Le droit du licenciement est construit autour de la notion de "juste cause" : le salarié est remercié en raison de l'existence d'une faute de sa part, d'où une juste cause à son licenciement. Dans ce cas, il ne recevra pas d'indemnité et ne touchera que sa paie du mois en cours. En l'absence de justification au licenciement, le salarié a droit à trente jours de préavis, au salaire du mois en cours et le suivant, à un tiers de son bonus annuel, ainsi qu'aux sommes disponibles sur son "compte d'emploi"^[18]. En 1996, le Brésil a dénoncé la convention 158 de l'OIT relative au licenciement^[19], peu avant que cette dernière ne soit incluse dans le "bloc de convention d'application directe"^[20]. En 2008, le président Lula da Silva l'a soumise à ratification au Congrès national qui ne l'a pas adoptée.

Le CLT dispose que le contrat de travail est le préalable à l'application du droit. Il en existe différentes formes (CDD et CDI) soumises chacune à des dispositions propres et répondant à des impératifs légalement précisés. Ainsi, il est établi que le CDI est la norme et le CDD l'exception. Ce dernier ne peut être conclu que dans certaines circonstances^[21] : accroissement temporaire de l'activité, acquisition d'un nouvel équipement demandant un appui supplémentaire, période d'essai. Il ne peut durer que sur une période inférieure à deux ans. Un CDD ne peut être renouvelé plus d'une fois, sans quoi il devient un CDI.

Comme dans la plupart des pays émergents, en particulier pour le Brésil dont l'industrialisation remonte aux années 1930, les accidents du travail sont encore réguliers. En 1919, pour permettre une indemnisation des salariés qui en étaient victimes, un système obligatoire de contribution auprès d'une compagnie d'assurance avait été mis en place. En 2010, bien que le Brésil soit considéré comme un *leader* mondial en matière de protection contre les accidents du travail, on dénombre encore près de 680 000 rentes versées au bénéfice d'accidentés, soit près de 0,15 % du PIB, les premiers bénéficiaires étant les salariés les plus précaires^[22].

Le droit du travail a également été marqué ces dernières années par l'intégration du Brésil au Mercosur (Marché commun du Sud) qui l'a lié à l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay *via* le Traité d'Asunción signé en 1991^[23]. En décembre 1998, les membres de cette organisation régionale ont signé une déclaration "*sociolaboral*" qui énonce un certain nombre de principes et de droits fondamentaux attachés au travail. Cette déclaration, adoptée faute d'un accord sur un traité plus contraignant, ne comporte pas d'engagement obligatoire, et est donc un instrument de *Soft Law*. Cet engagement, s'il n'est que formel, constitue néanmoins une étape qui peut être considérée comme importante dans une organisation dont le but principal était jusque-là le commerce et le libre-échange. Aussi, si le CLT est la source principale du droit du travail au Brésil, les pays du Mercosur travaillent aujourd'hui sur des thématiques touchant à l'emploi et mettent en place des conventions et accords^[24] qui, par leur nature (accords régionaux), pourraient produire des effets juridiques dans l'ordre interne à l'avenir.



[17] Organisation internationale du travail.

[18] Voir *infra*.

[19] Le Brésil n'a, par exemple, pas mis en place de procédure de consultation des représentants des travailleurs en cas de licenciement collectif, comme le requiert l'article 13 de la convention OIT 158.

[20] Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998.

[21] Article 443 du CLT.

[22] Ambassade de France au Brésil [2012], *op. cit.*

[23] Traité du 26 mars 1991, *Pour la constitution d'un marché commun entre la République d'Argentine, la République Fédérative du Brésil, la République du Paraguay et la République orientale de l'Uruguay*, créant le Mercosur, ou Mercosul au Brésil. Cette organisation régionale compte également le Venezuela depuis le 31 juillet 2012.

[24] Le 29 juin 2012, les présidents du Mercosur ont adopté la deuxième Déclaration sur la prévention et l'élimination du travail des enfants, objectif qu'ils espèrent atteindre notamment par le renforcement du dialogue entre les acteurs gouvernementaux.

Les sources en droit du travail se diversifient également selon la catégorie à laquelle appartiennent les salariés : c'est le cas de certains agents de la fonction publique mais surtout des travailleurs agricoles et domestiques. Ils ne sont pas exclus de la législation brésilienne mais sont régis par d'autres textes divers (loi n° 5 859, du 11 décembre 1972, amendée en 2006, relative aux travailleurs domestiques ; loi n° 5 889 du 8 juin 1973 relative aux travailleurs agricoles ; loi n° 8 112 du 11 décembre 1990 relative aux fonctionnaires des services publics de l'Union, des États et des autorités fédérales).

S'agissant du statut des fonctionnaires, celui-ci a tantôt été unifié ou a tantôt donné plus d'autonomie aux États fédérés⁽²⁵⁾. Aujourd'hui, les fonctionnaires dépendent de deux régimes distincts, déterminés par l'État fédéral : les fonctionnaires de l'État fédéral, des municipalités⁽²⁶⁾ et des fondations publiques fédérales sont du ressort de la loi n° 8 112 de 1990. Les employés de la fonction publique dépendent de l'application du CLT. L'ensemble de ces lois n'en est pas moins soumis aux dispositions de la Constitution qui entérine cette différence de traitement entre fonctionnaires recrutés sur concours et employés de la fonction publique. C'est de la fonction publique que sont partis les derniers mouvements sociaux à avoir touché le Brésil durant la période allant de juin à août 2012, qui ont incité le gouvernement à s'impliquer davantage dans le dialogue social.

■ Syndicats et négociation collective

Le rôle des syndicats qui se cantonnait à celui d'associations professionnelles dans les années 1960 a évolué grâce à la Constitution de 1988 qui a supprimé l'exigence d'une représentativité minimale. Avec la libéralisation de l'économie, ils se sont parfois regroupés selon des intérêts communs. En 2003, on comptait ainsi deux syndicats principaux : la *Central Única dos Trabalhadores* (centrale unique des travailleurs ou CUT) et la *União Geral dos Trabalhadores* (Union générale des travailleurs, ou UGT), ainsi que d'autres syndicats plus petits :

► La CUT est le syndicat le plus important. Il a été fondé en 1983 par le syndicaliste métallurgiste, devenu président, Luiz Inácio da Silva⁽²⁷⁾ qui a été le premier à rompre avec la logique traditionnelle du syndicalisme au Brésil, sortant du corporatisme. Le CUT a une orientation plutôt à gauche (socialiste) et entretient des liens étroits avec le parti des travailleurs de Lula. Selon ses statuts, son rôle est "d'organiser, représenter et militer pour l'ensemble des travailleurs des villes, des campagnes, du secteur public et privé, pour les actifs et inactifs, pour l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, et pour une société démocratique". Le CUT est également le syndicat le plus important d'Amérique latine et serait le cinquième syndicat au niveau mondial, revendiquant l'affiliation de 3 299 syndicats de branches, 7 116 278 militants et 21 092 160 sympathisants. Après avoir appuyé le candidat Lula en 2003, ce syndicat est aujourd'hui ouvertement critiqué sur sa gauche par un courant qui tente de s'organiser de manière autonome et qui lui reproche son soutien à la politique d'un gouvernement "converti au néo-libéralisme".

La centrale est organisée de manière fédérale et possède une antenne par État. Elle regroupe des syndicats fédéraux et confédéraux regroupés par secteur d'activité. Dans l'optique d'un renouvellement de son action syndicale, le CUT s'est également tournée vers un syndicalisme de service : font aujourd'hui partie de sa structure des comités spécifiques (de l'Amazonie, de l'environnement, de la lutte contre les discriminations raciales) et des collectifs (pour la santé, pour les personnes handicapés, et pour la jeunesse). Le CUT a également développé des agences qui mènent des politiques spécifiques qui apportent un soutien technique (agence de la solidarité et du développement, institut de l'observatoire social, institut national de la santé au travail ainsi que sept écoles syndicales, une de tourisme et une école hospitalière).

► L'*União Geral dos Trabalhadores* (UGT) est le deuxième syndicat le plus important du Brésil. Fondé le 19 juillet 2007, il a réuni trois syndicats : la *Central Autônoma de Trabalhadores* (Centrale autonome des travailleurs), la



[25] À l'origine, la Constitution fédérale avait établi qu'un régime général s'appliquerait à l'ensemble des agents de la fonction publique. Mais ce régime a évolué, donnant plus d'autonomie aux États fédérés qui ont eux-mêmes établi le régime qui s'est appliqué aux différents corps de la fonction publique.

[26] La plus petite division administrative au Brésil est le "*município*". Il en existe 5565 sur tout le territoire qui sont composés généralement d'une ville et de son aire urbaine.

[27] Syndicat créé le 28 août 1983, à Sao Paulo, à l'occasion du premier congrès de la classe ouvrière.

Confederação Geral dos Trabalhadores (confédération générale des travailleurs, qui était déjà le deuxième syndicat le plus important du pays) et le *Social Democracia Sindical* (démocratie sociale syndicale) ainsi que d'autres syndicats indépendants. Cette organisation est affiliée à la Confédération syndicale des travailleurs et travailleuses des Amériques et à la Confédération syndicale internationale. Proche du parti du mouvement démocratique brésilien (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro* ou PMDB) de centre droit, l'UGT estime à 1 517 le nombre de syndicats régionaux de branche associés, et évalue à 4,5 millions le nombre de salariés qui y sont syndiqués.

► Existente également d'autres syndicats moins importants, dont *Força Sindical* (Force syndicale, ou FS), fondée en 1991, et qui revendique quelque deux millions de membres. Pas moins de 22 000 syndicats "uniques" (en raison du principe selon lequel il ne peut y avoir qu'un syndicat par secteur d'activité et par région) composeraient le reste du paysage syndical brésilien.

Malgré cette diversité, le Brésil conserve un système syndical corporatiste marqué par la règle héritée de l'ère Vargas d'unicité du syndicat dans l'entreprise, en fonction de la catégorie professionnelle. Ces organisations sont loin d'être présentes sur tout le territoire et disposent de très peu de moyens légaux d'action dans l'entreprise. En juin 2010, face à la défiance croissante d'une partie de la population quant à la politique menée par le président Lula jugé trop libéral⁽²⁸⁾, la création d'un nouveau syndicat, plus à gauche, a été tentée. Réunissant essentiellement des ouvriers ou employés mais peu d'étudiants et de travailleurs agricoles, ce mouvement regroupe de nombreux syndicats et a abouti à la création de la "*Central Sindical e Popular - Coordenação Nacional de Lutas*" (Centrale syndicale et populaire – coordination nationale des luttes, ou CSP-Contulas). Celle-ci entend "unifier les mouvements populaires" et être un "instrument pour les luttes des travailleurs et travailleuses, ainsi que du peuple pauvre"⁽²⁹⁾ dans une perspective de renouvellement de l'action syndicale, en combattant la politique gouvernementale et celle des syndicats qui en sont proches.

L'absence de représentants de certains secteurs d'activité dans ce renouvellement marque la difficulté pour les syndicats traditionnels à tenir compte de catégories de travailleurs du secteur informel ou de secteurs fortement marqués par la segmentation du marché du travail (ruraux et employés de maison). C'est le cas notamment depuis le milieu des années 1980 pour le mouvement majeur des sans-terres (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, ou MST) qui milite en faveur des petits agriculteurs⁽³⁰⁾ et d'une réforme agraire.

Aujourd'hui, l'évolution du paysage syndical reste difficile en raison du corporatisme marqué et du système de financement qui privilégie les syndicats en place : les salariés doivent verser obligatoirement le salaire d'une journée de travail par an au syndicat⁽³¹⁾ de leur branche. En effet, salariés et employeurs adhérant à une organisation professionnelle ne peuvent pas choisir d'autre organisation pour les représenter que celle de leur secteur d'activité. Être syndiqué n'est pas obligatoire, mais du fait de l'appartenance à une branche et de l'application des accords signés par ce syndicat à tous les salariés qui en dépendent (syndiqués ou non), tous doivent contribuer à cet "impôt syndical". Par ailleurs, il n'existe pas d'élément permettant de déterminer la représentativité d'un syndicat. Parallèlement, la négociation collective se déroule surtout au niveau de l'entreprise, au mieux à celui de la branche, mais il n'y a pas de négociation nationale interprofessionnelle. La seule garantie constitutionnelle en matière de représentation et de défense des intérêts des travailleurs dans l'entreprise réside dans la possibilité, au sein des entreprises de plus de deux cent salariés, d'élire un représentant dans le but exclusif de "promouvoir l'entente" entre employeurs et employés. Ce droit reste peu exercé aujourd'hui, et même en cas de licenciement collectif, il n'existe aucune obligation de les consulter, bien qu'il incombe aux employeurs une obligation d'information auprès des autorités compétentes. Malgré ces difficultés, les quelques négociations actuelles, menées par les syndicats, ont pour objet principal les salaires (augmentation, paiement des vacances, des assurances).



[28] Sur cette question et sur l'impact de la politique menée au cours des deux mandats du président Lula, cf. notamment Galvão A. (2007), "Syndicalisme et politique : la reconfiguration du mouvement syndical brésilien sous le gouvernement Lula", communication au congrès Marx international V, Nanterre, octobre.

[29] Extraits de la résolution adoptée lors du 1^{er} congrès national de la Centrale syndicale et populaire (CSP – Conlutas), 27-30 avril 2012.

[30] Sur le mouvement des sans-terre, cf. notamment Woford W. (2010), *This Land Is Ours Now: Social Mobilization and the Meanings of Land in Brazil*, Duke University Press, p. 38.

[31] Contribution prévue aux articles 578 et 591 du CLT, "*Contribuição Sindical*". Le syndicat de branche peut également percevoir les contributions volontaires des salariés.

Le président Lula s'était, lors de sa première élection, engagé à réformer le droit afin de donner plus de consistance à la liberté syndicale garantie par la Constitution. Si des travaux en ce sens ont été engagés, la réforme s'est heurtée jusqu'à présent aux résistances très fortes non seulement du patronat, mais aussi des syndicats de salariés qui trouvent un certain intérêt au système actuel en termes de prélèvement de cotisations. Le gouvernement qui est resté plutôt modéré sur le terrain des relations professionnelles, a préféré donner la priorité à la réduction de la pauvreté et n'a pas insisté davantage sur ce point. Parallèlement, ces derniers mois ont vu de nombreuses grèves s'organiser. Ainsi, en février 2012, ce sont les policiers de l'État de Bahia qui se sont mis en grève demandant des augmentations de salaires, suivis en août 2012 par les fonctionnaires, réunissant près de 350 000 grévistes. Ils réclamaient à cette occasion des augmentations de salaire et la lutte contre la précarisation qui touche également la fonction publique, preuve des difficultés auxquelles le Brésil fait toujours face en matière de rémunérations pour les plus démunis ou non.

➤ ASSURER UN REVENU MINIMUM AUX PLUS DÉMUNIS

Comme beaucoup de pays émergents, le Brésil oscille aujourd'hui entre politiques universelles ou ciblées. La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été une période propice à ces dernières, et des tentatives sont faites aujourd'hui pour étendre les aides mises en place aux populations au-dessus du seuil de pauvreté, bien que la progression soit lente. Ces aides s'illustrent par différents programmes.

■ Revenus liés au travail

Un pourcentage de l'ensemble des rémunérations perçues depuis qu'un salarié occupe son poste peut lui être versé s'il est licencié sans "cause juste"⁽³²⁾. À l'inverse, même si le licenciement était justifié (existence d'une faute du salarié), il peut percevoir une aide.

Mis en place en 1986 dans le cadre du plan *Cruzado* de stabilisation économique, le "*Seguro Desemprego*" (assurance chômage) bénéficie aux chômeurs du secteur formel et privé. Son financement est assuré par les contributions sociales patronales et salariales. Les salariés peuvent en bénéficier pourvu qu'ils aient travaillé (et aient ainsi contribué à son financement) au moins six mois au cours des trois dernières années, via le "*Fundo de Amparo ao trabalhador*" (FAT)⁽³³⁾. Peuvent en jouir, les chômeurs n'ayant aucune ressource pour eux et leur famille, et ne percevant pas d'autre forme d'assurance. L'aide versée correspond de 1 à 1,87 fois le salaire minimum légal selon le dernier salaire perçu par le demandeur d'emploi. La durée de son versement varie selon celle pendant laquelle le salarié a travaillé dans le secteur privé formel. Géré par l'administration centrale et locale, ce fonds peut aussi être mobilisé comme complément salarial par les employés d'entreprises participant à différents programmes de formation et de développement économique. La loi l'ayant institué a également mis en place un service d'aide au retour à l'emploi (SINE).

Parallèlement à ce programme existe le "*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*" (fonds de garantie du temps de service créé en 1967) : un compte est ouvert au nom du salarié et l'employeur y fait un virement mensuel représentant 8 % du salaire. Le salarié peut ensuite utiliser ce fonds sous certaines conditions (licenciement abusif, fin de CDD, retraite, aide aux soins pour les porteurs du VIH ou les malades d'un cancer, achat d'une maison ou amortissement d'une dette dans l'achat d'une maison).

■ Programmes de lutte contre la pauvreté

Lors du deuxième mandat du président Lula, la politique en matière sociale s'est concentrée sur la réduction de la pauvreté, au cœur de son projet "*Fome zero*". Son volet principal est le programme de "*Bolsa Família*"⁽³⁴⁾, regroupant plusieurs programmes mis en place sous la présidence Cardoso (prédécesseur de Lula). Cherchant à garantir un revenu

[32] Voir *supra*.

[33] En 2012, 1,2 % du PIB a été consacré au financement du FAT (source : ministère du Travail).

[34] Lois des 20 octobre 2003 et 9 janvier 2004.

minimum afin d'assurer une alimentation suffisante, il prend la forme d'une allocation fixe versée aux familles les plus pauvres et varie en fonction du nombre d'enfants. En échange, les familles s'engagent à scolariser leurs enfants et à les faire suivre par des centres de santé. Les bénéficiaires de cette aide peuvent également profiter de programmes complémentaires qui ont pour objectif de les sortir de leur situation de vulnérabilité. La gestion de la *Bolsa Família* est décentralisée et partagée entre l'Union, les États fédérés et les municipalités. Ce programme a néanmoins pour défaut de ne toucher qu'une partie de la population mais s'est étendu depuis sa création. Ainsi, en 2010, 12,5 millions de foyers brésiliens en bénéficiaient, soit le quart de la population⁽³⁵⁾. Entre 2004 et 2009, l'indigence (touchant les personnes disposant d'un revenu mensuel inférieur ou égal à 70 reals) a reculé de 8 % à 5 % de la population. On estime que 21 % de la réduction des inégalités de revenus sont attribuables à ce programme, pour un coût qui représente 0,4 % du PIB en 2012, et que celui-ci a eu un impact positif sur la croissance, puisque que pour 1 real versé par la *Bolsa família*, 1,44 real supplémentaire serait réinjecté dans le PIB⁽³⁶⁾. Ces résultats font néanmoins toujours débat, le lien entre *Bolsa Família* et réduction de la pauvreté n'étant pas toujours avéré, certains auteurs liant plutôt ces chiffres au rôle bénéfique de la croissance économique ; les résultats de cette politique visant à la réduction de la pauvreté ne seraient également pas uniformes sur tout le territoire brésilien⁽³⁷⁾.

Parallèlement à ce programme, existe un revenu minimum créé en 1988 sous la présidence de José Sarney pour les personnes handicapées ou âgées, sans ressources, qui ne peuvent être prises financièrement en charge par leur famille : le "*Beneficio de Prestação continuada*" (BPC). Les familles des personnes en bénéficiant doivent percevoir un salaire inférieur au salaire minimum. Le BPC peut être versé à plusieurs personnes d'une même famille si elles remplissent les critères requis, mais ne peut être perçu en plus d'une allocation déjà versée. Ce programme bénéficiait à 3,6 millions de Brésiliens en mars 2012⁽³⁸⁾.

CONCLUSION

La politique de réduction de la pauvreté visant la cellule familiale et le soutien à l'emploi a permis une rapide amélioration de la situation face à la crise (1,5 million d'emplois créés et 5 % de croissance dès 2010) et une réduction de la pauvreté et de l'emploi informel sur la durée (10 millions d'emplois créés entre 2003 et 2008, 19,4 millions de personnes sorties de la pauvreté⁽³⁹⁾, 20 millions de personnes accédant à la classe moyenne). L'année 2012 n'a pas enregistré de résultats très encourageants sur le plan économique, avec une estimation du taux de croissance revu à la baisse passant de 4,5 % à 2 %. Depuis le début des années 2000, le Brésil n'a pas connu de période continue de prospérité mais cela ne l'a pas affecté durablement. Au contraire, le pays a toujours cherché à innover et à améliorer l'efficacité de la protection sociale dans les périodes de difficulté, devenant un *leader* en matière de droits sociaux. Aussi, malgré les chiffres mitigés de la croissance, le taux de chômage était de 6 % seulement en 2011 et devrait encore baisser en 2012.

ANNEXE 1 : LE BRÉSIL

La Note d'analyse n° 301 - Novembre 2012

Noël Leuthereau-Morel
département Travail Emploi
Centre d'analyse stratégique



[35] Cf. notamment Mourão L. et Macedo de Jesus A. (2012), "Le programme Bolsa Família [Bourse familiale] : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus", *Field Actions Science Reports*, hors série n° 4, juin.

[36] Ambassade de France au Brésil (2012), *op. cit.*

[37] Cf. notamment Higgins S. (2012), "The impact of Bolsa Família on poverty : Does Brazil's conditional cash transfer program have a rural bias ?", *Journal of Politics and Society*, spring, p. 88-125.

[38] Source : ministère brésilien du Développement social et de la Lutte contre la faim (2012).

[39] Chiffres : Fundação Getulio Vargas (2008), <http://portal.fgv.br/>.