



HAL
open science

Extension du domaine de la lutte : le rôle des syndicats états-uniens dans la réforme du travail au Mexique

Karel Yon

► To cite this version:

Karel Yon. Extension du domaine de la lutte : le rôle des syndicats états-uniens dans la réforme du travail au Mexique. *Mouvements: des idées et des luttes*, 2022, *Emancipation in the USA*, 110-111, pp.90-97. 10.3917/mouv.110.0090 . halshs-03922428

HAL Id: halshs-03922428

<https://shs.hal.science/halshs-03922428>

Submitted on 4 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Extension du domaine de la lutte : le rôle des syndicats états-uniens dans la réforme du travail au Mexique

Karel Yon, chargé de recherche , CNRS, IDHES Nanterre

En mai 2019, le gouvernement nouvellement élu d'Andrés Manuel López Obrador entérinait une réforme majeure des relations de travail au Mexique. Cette reforma laboral, qui entend démocratiser les syndicats et la négociation collective, est le produit de mobilisations à l'intérieur du pays autant que de la pression extérieure des syndicats états-uniens. À ce titre, elle offre une bonne illustration des contradictions du syndicalisme aux États-Unis : ses liens privilégiés avec le Parti démocrate expliquent en effet autant cette victoire à l'étranger que ses défaites dans son propre pays.

Le 18 août 2021, le verdict est tombé, coup de tonnerre dans le ciel mexicain. Après un vote de la quasi-totalité des 6 500 travailleur·ses de l'usine General Motors de Silao, dans le nord du Mexique, une majorité de 55 % a dénoncé le contrat collectif en vigueur dans l'usine, et par la même occasion le syndicat qui l'avait signé. La nouvelle fait la une de la presse écrite et des bulletins d'information télévisés, rivalisant avec les commentaires entourant l'arrivée de l'ouragan Grace. C'est un revers pour Tereso Medina, le secrétaire général du syndicat affilié à la CTM, sénateur PRI, homme riche et puissant dans le syndicalisme officiel¹, et un événement d'ampleur nationale et internationale.

Ce vote est la première conséquence notable de la *reforma laboral*, une réforme des relations de travail entrée en vigueur en mai 2019. Il a en outre inauguré le « mécanisme de réponse rapide » prévu par le nouveau traité commercial signé entre le Mexique, les États-Unis et le Canada – le T-MEC, version 2.0 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en vigueur depuis 1994. Un premier vote, organisé en avril 2021, avait été annulé *via* ce mécanisme de plainte parce que les urnes, placées sous la responsabilité du syndicat sortant, avaient été retrouvées ouvertes le jour du vote. Le second scrutin s'est déroulé sous la vigilance des fonctionnaires de l'État fédéral, de syndicalistes mexicains indépendants, d'observateurs internationaux de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de représentant·es des syndicats états-uniens et canadiens.

Au Mexique, l'industrie automobile a connu une forte croissance depuis vingt ans, passant de 21,7 à 30,1 % du total des exportations entre 1995 et 2015. Le pays est devenu dans ce domaine le septième producteur mondial, le troisième plus grand exportateur et le premier partenaire commercial des États-Unis. La production automobile représente 20% du produit intérieur brut de l'industrie mexicaine et plus d'un million d'emploi, dont plus des deux tiers sont des emplois ouvriers sur les lignes d'assemblage².

Cet essor du secteur automobile est allé de pair avec une baisse constante du salaire réel depuis les années 1980, situant le Mexique parmi les pays offrant les plus bas salaires dans le monde. Les syndicats ont joué un rôle décisif dans ce décrochage salarial, en validant auprès des pouvoirs publics des hausses de salaires systématiquement inférieures à l'inflation et en signant dans les entreprises ce qu'on appelle des « contrats de protection patronale ». Ces accords d'entreprise purement formels sont généralement signés à l'ouverture de l'usine, sans le consentement des travailleur·ses, et servent uniquement à empêcher toute réelle négociation. De la sorte, le syndicat n'est pas une organisation représentant les travailleur·ses mais un « administrateur de contrats de

1 La *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), fondée en 1936, a été tout au long du xx^e siècle un pilier du régime corporatiste organisé autour du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), dont elle constituait le secteur ouvrier. Après une domination sans partage de ce parti pendant près de 80 ans, le Mexique connaît depuis 2000 un processus de libéralisation politique marqué notamment par l'alternance des partis au pouvoir.

2 P. MARINARO, « “We Fight Against the Union!”: An Ethnography of Labor Relations in the Automotive Industry in Mexico », in M. ATZENI and I. NESS (eds.), *Global Perspectives on Workers' and Labour Organizations*, Springer, 2018, p. 127-140.

protection qui, moyennant le paiement d'une rente, offre ses services aux patrons³ ». Ce modèle du « syndicalisme de protection » a contribué à attirer les investissements étrangers et de la sorte encouragé l'ouverture commerciale dans le cadre de l'ALENA.

Intégration et interdépendance asymétrique des économies états-unienne et mexicaine

Longtemps demandée par l'opposition démocratique et les syndicats indépendants, la *reforma laboral* n'a pu aboutir qu'en raison d'une pression extérieure, celle des États-Unis sur le gouvernement mexicain. En cela, elle illustre la relation d'interdépendance asymétrique qui unit les deux pays. Plus de 80 % des exportations mexicaines partent vers les États-Unis, ces échanges représentant un tiers du PIB au milieu des années 2010. Le rapport du Mexique aux États-Unis a toujours été marqué par la tension entre la volonté de défendre sa souveraineté et la nécessité d'attirer les capitaux étrangers. Elle s'est exacerbée depuis les années 1980, avec l'abandon de la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations, qui avait été adoptée par le régime national-populiste du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), au profit d'une stratégie néolibérale de croissance tirée par l'insertion dans le marché global et les exportations. Dans ce contexte, l'industrie *maquiladora*, initialement impulsée par le patronat du nord du Mexique pour retenir une main-d'œuvre attirée par l'économie états-unienne, est vite devenue le principal véhicule de la pénétration des firmes venues des États-Unis⁴. Après l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994, c'est toute l'industrie mexicaine, bien au-delà de la frontière du nord, qui a fait office de *maquiladora*, bouleversant profondément la situation des travailleur·ses du Mexique comme des États-Unis.

Au Mexique, l'*agrobusiness* subventionné venu des États-Unis a pu vendre son maïs à un prix inférieur aux productions locales, entraînant la ruine d'un nombre considérable de familles paysannes, contraintes de chercher un travail salarié en migrant vers les grandes villes du pays, les zones frontalières spéciales et aussi, pour une grande partie d'entre elles, vers les États-Unis : au début des années 2000, 10 % de la population mexicaine s'était installée dans ce pays⁵. Aux États-Unis, le faible coût du travail de l'autre côté de la frontière – l'écart salarial est de 1 à 10 en moyenne⁶ – et la levée des barrières douanières ont incité le capital à délocaliser des pans entiers de sa production au Mexique, confrontant les travailleur·ses à la perte d'emploi et les syndicats à l'affaiblissement de leur pouvoir de négociation. On estime ainsi à 1 million le nombre d'emplois industriels détruits aux États-Unis et au Canada suite à l'ALENA⁷. Les ouvriers de General Motors à Silao construisent les pickups Silverado et Sierra des marques Chevrolet et GMC pour 2\$ de l'heure en moyenne ; dans l'État de l'Indiana, le même travail réalisé dans une usine sœur est payé entre 18 et 32\$ de l'heure⁸. À ces délocalisations vers le Mexique s'est ajoutée la pression de la « délocalisation sur place » fournie par le travail informel à moindre coût des sans-papiers mexicain·es.

Comme le rappelle l'économiste du travail Stephanie Luce⁹, l'ampleur des migrations et de la précarisation du travail rendait inefficace toute stratégie syndicale fondée sur le protectionnisme, la limitation de l'offre de travail et l'exclusion des migrants. La nouvelle direction arrivée à la tête de l'*American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), la principale fédération syndicale des États-Unis, en 1995, partageait ce constat. Dans le sillage d'expériences

3 S. ESCOBAR TOLEDO, *El camino obrero : Historia del sindicalismo mexicano, 1907-2017*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2021, p. 192.

4 Le terme *maquiladora* désigne les usines de transformation pour l'exportation, qui assemblent des pièces produites aux États-Unis et dans d'autres pays pour les vendre sur le marché états-unien. Les *maquiladoras* ne sont pas exclusivement dominées par le capital américain mais celui-ci est prédominant. Voir C. BANK MUÑOZ, *Transnational Tortillas: Race, Gender and Shop-floor Politics in Mexico and the United States*, Ithaca, Cornell University Press, 2008.

5 S. LUCE, *Labor Movements, Global Perspectives*, Cambridge / Malden, Polity Press, 2014, p. 82-83.

6 « Ben Davis : el T-MEC puede ser palanca para cerrar la brecha salarial », *La Jornada*, 12 juillet 2022 (en ligne).

7 D. DiMAGGIO, « NAFTA 2.0 : What's the Deal ? », *Labor Notes*, 28 septembre 2018 (en ligne).

8 A. QUINTERO, « A First Contract for Mexican GM Plant's Independent Union », *Labor Notes*, 22 juin 2022 (en ligne).

9 S. LUCE, *Labor Movements, Global Perspectives*, op. cit.

menées dans les années 1980, comme la campagne *Justice for Janitors*, l'AFL-CIO a développé une politique volontariste d'« *organizing* » tournée vers la syndicalisation des travailleur·ses précaires, et notamment des migrant·es latina·os. Cette politique s'est aussi traduite, sur le plan international, par une rupture avec la diplomatie anticommuniste d'appareil que pratiquait jusqu'alors l'AFL-CIO à l'étranger. Plusieurs campagnes transnationales ont donné corps à la solidarité syndicale entre les deux pays. Au Mexique, les syndicats états-uniens ont tenté d'aider les travailleur·ses mexicain·es à s'organiser. Depuis les États-Unis, ils ont impulsé, en lien avec des ONG, des mobilisations faisant appel à la responsabilité sociale des entreprises et au boycott des consommateurs, qu'il s'agisse de dénoncer les conditions de travail dans les usines textiles du Mexique ou dans les champs de tomate de Floride. Le but de toutes ces initiatives était d'améliorer la condition des travailleur·ses et de réduire les différentiels de salaire entre les deux pays, et par la même occasion de lutter contre les deux formes de délocalisations mentionnées plus haut.

Les succès de ces initiatives ont cependant été limités. Dans les deux pays, le taux de syndicalisation a poursuivi son déclin¹⁰. Aux États-Unis, les échecs de l'*organizing* s'expliquent notamment par une donnée structurelle : un cadre législatif hostile à la syndicalisation. Conscients de ce verrou, les syndicalistes étatsuniens ont continuellement fait campagne auprès de leurs alliés démocrates pour une réforme des règles du droit syndical. Mais sous Bill Clinton comme sous Barack Obama et dernièrement avec la présidence Biden, la fragilité institutionnelle des démocrates et la prédominance des réseaux pro-business au sein du parti ont systématiquement mis ces projets en échec. Sur la question spécifique de l'organisation des travailleur·ses immigré·es, l'adoption de l'ALENA et les attentats du 11 septembre 2001 ont entraîné un renforcement des politiques sécuritaires et de la législation anti-migrant·es qui ont fortement entravé les capacités de résistance et de mobilisation collective de travailleur·ses latina·os souvent sans-papiers¹¹.

Au Mexique, les résultats des campagnes faisant appel à la responsabilité des entreprises se sont avérés fragiles, faute d'articulation à des collectifs de travailleur·ses mobilisé·es au sein même des sites de production. Surtout, les partenariats avec les syndicats mexicains sont restés rares, ces derniers faisant plus souvent partie du problème que de la solution, l'alignement des syndicats, du gouvernement et des employeurs autour de la modération salariale et de la limitation des grèves étant devenu un des piliers de l'économie politique du Mexique.

Réformer les relations de travail au Mexique à défaut de changer le droit syndical aux États-Unis

À défaut de réforme intérieure du régime des relations de travail, les syndicats états-uniens ont eu plus de facilités à exercer une pression équivalente en faveur de la *reforma laboral* au Mexique, à l'occasion des négociations bilatérales autour de l'accord transpacifique de coopération économique (TPP), menées entre 2011 et 2016, et de la révision de l'ALENA en 2017-2018¹². À l'été 2015, l'AFL-CIO a signé une déclaration commune avec la *Union nacional de trabajadores* (UNT), qui regroupe des syndicats indépendants au Mexique, pour exiger l'adoption de la *reforma laboral* avant toute ratification du TPP. En parallèle, les parlementaires démocrates ont été soumis·es à une forte pression des syndicats états-uniens – qui restent parmi leurs principaux pourvoyeurs de ressources – pour conditionner leur vote de ratification à l'adoption préalable de cette réforme.

Dans le passé, et notamment à l'occasion de la conclusion de l'ALENA, le gouvernement mexicain avait réussi à contourner les demandes états-uniennes de réforme des relations de travail au nom de la souveraineté nationale. En dépit de l'opposition des syndicats officiels et des milieux d'affaires à

¹⁰ Il est passé aux États-Unis de 13,4 à 10,3 % entre 1999 à 2020, et au Mexique de 15,8 à 12,4 % sur la même période (données OCDE). En nombre absolu, les États-Unis comptent un peu plus de 14 millions de syndiqué·es et le Mexique un peu plus de 4 millions.

¹¹ C. BANK MUÑOZ, *op. cit.*, p. 146-150.

¹² G. BENSUSAN, K. J. MIDDLEBROOK, « Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México », *Foro internacional*, LX, 2020, n° 3, cuad. 241, p. 985-1039.

toute réforme, le gouvernement PRI fut cette fois contraint de céder. En 2015, le Ministre du travail mexicain s'engageait à ratifier la convention 98 de l'OIT sur la liberté de négociation collective¹³. L'année suivante, il faisait adopter une réforme constitutionnelle qui répondait aux exigences états-uniennes, lesquelles faisaient écho aux revendications portées depuis de nombreuses années par les forces d'opposition syndicale et démocratique au Mexique.

Le principal changement consiste dans la suppression des *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, qui étaient l'outil majeur du contrôle corporatif sur les relations de travail. Ces instances étaient en charge de la reconnaissance des syndicats, de l'enregistrement des contrats collectifs, de l'autorisation de la grève et du règlement des conflits collectifs et individuels du travail. Constituées sur une base tripartite pour représenter les travailleurs, les employeurs et l'État, elles étaient en réalité placées sous la tutelle du pouvoir exécutif, excluaient les syndicats indépendants et se trouvaient rongées par la violence et la corruption.

Les missions des *Juntas* ont été confiées à deux nouvelles institutions : des juges du travail professionnels et relevant du pouvoir judiciaire pour le règlement des conflits du travail, et une agence indépendante relevant de l'administration du travail, le *Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral*, pour l'accréditation des syndicats, l'enregistrement des contrats collectifs et la médiation. La réforme entendait en outre apporter des garanties en termes de démocratie syndicale, en imposant à tous les syndicats une obligation de transparence et de reddition de comptes régulière, ainsi que l'élection directe et secrète de leurs dirigeants par les syndiqués.

Loin de s'avouer vaincue, l'administration du président mexicain Enrique Peña Nieto, élu en 2012, tenta avec ses alliés syndicaux et patronaux de faire adopter une législation d'application qui aurait vidé la réforme de son contenu. Mais la conjonction entre la renégociation de l'ALENA et la constitution d'une coalition transnationale favorable à la *reforma laboral*, unissant des syndicalistes des trois pays d'Amérique du Nord, des avocat·es, universitaires et allié·es politiques, l'empêcha de parvenir à ses fins. Dans la foulée, l'élection fin 2018 du candidat populiste de gauche Andrés Manuel López Obrador à la présidence du Mexique, et d'une majorité de son « Mouvement de régénération nationale » (MORENA) dans les deux chambres, permit de ratifier la convention 98 de l'OIT et de promulguer, le 1^{er} mai 2019, le décret exécutif donnant réalité à la *reforma laboral*. En reprenant les dispositions déjà mentionnées plus haut, la réforme prévoyait un calendrier de transition permettant de mettre en place les nouvelles institutions du travail et de soumettre l'ensemble des contrats collectifs à un « vote de légitimation », à l'image de celui qu'a connu l'usine GM de Silao.

Ces réformes constituaient un ensemble de conditions, précisées dans le chapitre 23 du T-MEC, qui conditionnaient l'entrée en vigueur du nouvel accord de libre-échange entre les trois pays d'Amérique du Nord. Celui-ci est effectif depuis le 1^{er} juillet 2020. Il prévoit que les signataires veillent au maintien de conditions de travail décentes, ce qui a conduit le gouvernement mexicain à adopter d'autres mesures destinées à augmenter le salaire minimum¹⁴ et à mettre fin à certains mécanismes sur lesquels se fondait la stratégie de moins-disant social, en imposant par exemple une réglementation plus stricte de la sous-traitance.

Promesses et ambivalences de la *reforma laboral*

La réforme du droit fédéral du travail est la plus importante que le Mexique ait connue depuis l'adoption de la Constitution de la République en 1917. Pour autant, les syndicalistes indépendants autant que les observateurs extérieurs restent prudents quant à ses promesses. Si elle crée des opportunités de renouveau syndical, le changement est impossible sans acteurs pour s'emparer des leviers du changement. Or, les mieux placés pour faire valider les contrats collectifs, et se légitimer

¹³ La convention date de 1949 et avait déjà été ratifiée par 165 États.

¹⁴ Il est passé de 88,36 pesos (4,4 USD) en 2018, à 141,70 pesos (7,06 USD) en 2021. Cf. G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, « L'impact de la pandémie de COVID-19 sur le droit du travail et de la sécurité sociale », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n°1, 2021 (en ligne).

par la même occasion, restent les syndicats officiels. L'histoire des relations de travail au Mexique est marquée par un tel niveau de violence et de répression que l'existence de noyaux autonomes de travailleur·ses mobilisé·es pour défendre leurs droits reste rare.

À General Motors Silao, la destitution du syndicat officiel a été suivie, en février 2022, par un nouveau vote : quatre syndicats se sont présentés aux suffrages des ouvrier·es, dont trois affiliés à la CTM. Dans un vote où 90 % des travailleur·ses ont participé, le *Sindicato Independiente Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Industria Automotriz* (SINTTIA), la seule organisation indépendante, a remporté une majorité écrasante de 76 %. Après 50 jours de négociations, le SINTTIA a signé un accord avec GM le 10 mai 2022, prévoyant notamment une augmentation des salaires directs de 8,5 %, l'implication du syndicat dans les questions de santé et de conditions de travail et la mise en place d'un protocole de lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

Mais le cas de GM Silao reste une exception. Il s'inscrit dans l'histoire d'une dissidence syndicale longue de plusieurs années au sein de l'usine¹⁵. Alors que le processus de légitimation des contrats collectifs est censé aboutir au printemps 2023, on estime, à dix mois de l'échéance, qu'à peine plus de 5 000 accords d'entreprise ont effectivement été soumis au vote, sur un total de 80 à 100 000 textes enregistrés¹⁶.

Un autre problème réside dans l'architecture institutionnelle de la réforme, qui conforte la dimension « wagnérienne¹⁷ » du régime mexicain des relations de travail : négociation locale, purement économique, en tête-à-tête entre le syndicat unique et l'employeur, l'État se posant en « expert » et conciliateur extérieur. La voie empruntée est celle d'une séparation accrue entre l'État et la « société civile » plutôt que d'une *démocratisation* de l'État reconnaissant celui-ci comme un champ de luttes entre intérêts (de classe) antagoniques ; ce que les *Juntas* exprimaient sous une forme dégénérée.

En outre, la réforme s'applique par définition au secteur de l'emploi formel, celui qui est saisi par le droit. Mais la réalité du travail au Mexique, comme dans le reste de l'Amérique latine, est celle d'une omniprésence du travail informel. La statistique publique enregistre d'ailleurs les *travailleur·ses rémunéré·es* et non les salarié·es : près de 33 millions de ces travailleur·ses, soit 60 % de la population active, sont hors de tout cadre légal ouvrant droit à la protection sociale¹⁸.

Loin de représenter la survivance d'une période prémoderne destinée à être normalisée grâce à l'insertion dans le marché mondial, cette persistance du travail informel constitue un trait significatif de la « modernité baroque » du néolibéralisme¹⁹. Elle est un substrat nécessaire à l'organisation du libre-échange dont la *reforma laboral* accompagne le déploiement. Si Barack Obama et Donald Trump furent contraints de concéder aux syndicats états-uniens une clause sociale renforcée dans leur agenda commercial, et si Enrique Peña Nieto fut en retour contraint de céder aux États-Unis, les gouvernements des deux pays ont fait ces concessions au nom d'un intérêt supérieur, qu'ils partageaient avec leurs milieux d'affaires respectifs : pérenniser l'intégration dans et par le marché mondial.

Les syndicalistes états-uniens présentent la *reforma laboral* comme une opportunité pour engager un grand mouvement de syndicalisation, dans la veine de celui des années 1930 aux États-Unis. Actualiser ce mouvement aux conditions du XXI^e siècle appellerait un syndicalisme industriel véritablement transnational, ce qui pose le problème, toujours en suspens, de l'action syndicale aux

15 « Interview : A Mexican Auto Worker on the Fight for a Real Union at GM's Silao Plant », *Labor Notes*, 13 octobre 2021 (en ligne).

16 « Ben Davis : el T-MEC puede ser palanca para cerrar la brecha salarial », *La Jornada*, 12 juillet 2022 (en ligne).

17 En référence au Wagner Act, la loi qui pose en 1935 le cadre des relations de travail aux États-Unis et inspire les législations canadienne et mexicaine.

18 E. BELMONT, O. MAZA-DÍAZ, « Mexique : ouverture et limites de la sociologie du travail », *La nouvelle revue du travail*, n°19, 2021 (en ligne).

19 A. GARCIA LINERA, *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, Bogota, Siglo del Hombre Editores / Clacso, 2009.

États-Unis. Car il existe une troisième forme de délocalisation des emplois (et de relocalisation du capital) qui a été tout aussi fatale au syndicalisme états-unien et aux droits des travailleur·ses : celle qui s'est dirigée vers les États du sud du pays, dits « *Right to work* », où la législation est particulièrement hostile aux syndicats²⁰.

En cela, si la *reforma laboral* représente indéniablement une opportunité inédite de démocratisation des relations de travail et du syndicalisme au Mexique, elle rappelle aussi les fragilités du syndicalisme états-unien. S'il a pu agir au Mexique comme partenaire subalterne de son propre gouvernement, il est pour cette même raison incapable de modifier le régime des relations de travail dans son pays. La dépendance institutionnelle des syndicats états-uniens fait autant leur force à l'étranger que leur faiblesse à l'intérieur du pays.

20 K. MOODY, *US Labor in Trouble and Transition*, Londres/New York, Verso, 2007.