

## ETATS-UNIS<sup>95</sup>

### Affiliés de l'IE

**AFT** American Federation of Teachers

**NEA** National Education Association

### Ratifications

C144 Convention sur les consultations tripartites (1976)

#### Introduction

Aux Etats-Unis, la densité syndicale est élevée dans le secteur de l'éducation. La *National Education Association* (NEA) et l'*American Federation of Teachers* (AFT) comptent au nombre des principaux syndicats du pays et ont une influence politique considérable. Les enseignantes et les enseignants sont recrutés par des local education agencies (LEA ou agences d'éducation locales) ou des districts scolaires locaux. Selon l'Etat considéré, les limites géographiques peuvent être le comté, la municipalité ou d'autres divisions géographiques ou structurelles particulières à un Etat donné. Selon un rapport de l'OIT/UNESCO, environ un tiers des agents publics sont employés dans l'enseignement primaire et secondaire et plus de 70% des enseignants et des enseignantes des écoles publiques sont syndiqués<sup>96</sup>.

Les droits des employés de l'éducation du secteur public sont définis au niveau de l'Etat et au niveau local soit par négociation collective soit, en l'absence de négociation collective, par l'employeur. Que ce soit par la voie législative ou par la voie politique, les Etats déterminent en grande partie ce qui se passe au niveau local en ce qui concerne l'éducation et les personnels enseignants. Le système éducatif américain est extrêmement décentralisé et relève presque exclusivement de la responsabilité des districts scolaires locaux (municipaux ou de comté). Il n'existe pas de droit fédéral à l'éducation aux Etats-Unis. S'il peut exister une législation régissant les relations de travail dans la fonction publique, il existe souvent une législation spécifique relative aux relations de travail entre les autorités publiques responsables de l'éducation et les syndicats enseignants dans un grand nombre d'Etats. De plus, il n'est pas inhabituel que les Etats adoptent des lois distinctes pour les travailleurs du secteur public, les enseignants, les pompiers et la police, mais ce n'est pas une règle absolue. Les éducateurs et les éducatrices qui travaillent pour les écoles du ministère de la Défense, que ce soit sur des bases militaires américaines ou

---

<sup>95</sup> L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Carolyn York, Directrice de la négociation collective, à Daaiyah Bilal-Threats, Directrice du Centre pour la gouvernance, de la NEA, ainsi qu'à Nancy Van Meter, Directrice adjointe de la recherche et des initiatives stratégiques, et à Pat Keefer, Directrice des affaires internationales, de l'AFT, pour leur précieux rapport et leurs commentaires et contributions.

<sup>96</sup> *International Survey on social dialogue in education: information sharing, consultation and negotiations, rapport établi pour la 10<sup>e</sup> session du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant, 28 septembre-2 octobre 2009, Paris, p. 33.*



à l'étranger, sont des employés fédéraux et leurs droits de négociation sont déterminés par la législation fédérale.

### Liberté syndicale

Le Premier amendement de la Déclaration des droits prévoit que le Congrès ne fera aucune loi qui restreigne le droit des citoyens de se réunir pacifiquement. Ce droit, étendu aux Etats par le 14<sup>e</sup> amendement, a été interprété comme accordant aux agents publics la liberté syndicale et le droit d'organisation.

Au titre du *Federal Service Labor Management Relations Statute* (Statut des services fédéraux), les employés fédéraux ont le droit de constituer ou de s'affilier à un syndicat, à l'exception des services en uniforme, des cadres, des employés du ministère des Affaires étrangères, de divers services de police et de renseignement et des ministères de l'Agriculture et du Commerce<sup>97</sup>.

Les statuts des Etats sur les agents publics s'inspirent généralement du modèle du *Federal National Labor Relations Act* de 1935 (NLRA ou loi fédérale nationale sur les relations de travail), qui accorde aux employés du secteur privé le droit d'organisation, de négociation collective et de grève<sup>98</sup>. La principale différence entre les statuts des Etats et la NLRA réside dans l'interdiction du droit de grève. Néanmoins, dans certains Etats, les enseignants ont le droit de grève, mais pour une écrasante majorité d'enseignants et leurs syndicats, toute action de grève est expressément prohibée.

Dans le secteur privé, la NLRA de 1935, la loi Taft-Hartley de 1947 et la loi Landrum-Griffin de 1959 constituent encore aujourd'hui le principal cadre législatif.

### Négociation collective

Dans 34 Etats (voir carte page 58) et dans le District de Columbia, les lois des Etats accordent le droit de négociation collective aux enseignantes et aux enseignants du primaire et du secondaire de l'enseignement public. Dix autres Etats autorisent la négociation collective, mais uniquement si l'employeur est d'accord, une pratique connue sous le nom de «négociation collective autorisée». Les Etats où les droits syndicaux de la fonction publique sont les plus faibles sont situés dans le Sud. En Géorgie, en Caroline du Nord, au Texas et en Virginie, la loi interdit la négociation collective et, en Caroline du Sud, la Cour suprême de l'Etat a déclaré que les agents publics n'ont pas le droit de négocier. Le Tennessee a supprimé les droits de négociation en 2011, mais a institué une nouvelle procédure baptisée «collaborative conferencing» qui confère certains droits aux

<sup>97</sup> Gernigon, Bernard, *Labour Relations in the public and para-public sector*, Département des normes internationales du travail, document de travail n° 2, OIT, Genève, 2007, p. 80.

<sup>98</sup> «Les employés ont le droit de s'organiser, de constituer, de s'affilier ou d'assister des organisations de travailleurs, de négocier collectivement par l'intermédiaire de représentants de leur choix et de mener d'autres actions concernées à des fins de négociation collective ou d'une autre aide et protection mutuelles», NLRA 29 U.S.C. §§ 151-169 1935.

enseignants. Le personnel d'encadrement du primaire, du secondaire et du supérieur a le droit de négocier collectivement dans 32 Etats et dans le District de Columbia et, dans la plupart des établissements publics d'enseignement supérieur, les professeures et les professeurs peuvent négocier dans 26 Etat et dans le District de Columbia<sup>99</sup>.

La négociation collective couvre un large éventail de sujets, comme la rémunération, les prestations sociales, les conditions de travail, qui sont rassemblés sous le vocable «sujets obligatoires». Selon la législation de l'Etat, certaines questions relatives à la politique de l'enseignement peuvent être négociées dans quelques Etats. Cependant, la plupart des politiques en matière d'éducation sont définies par la loi ou par la justice comme une prérogative exclusive de l'employeur. Les systèmes de titularisation sont définis par la loi et ne sont pas négociés. Dans certains Etats, les syndicats ont réussi à étendre l'ordre du jour en incluant des questions destinées à améliorer les conditions d'apprentissage des élèves, comme la taille des classes, la formation et l'évaluation des enseignantes et des enseignants ou les questions de santé et de sécurité<sup>100</sup>.

Pour être reconnu comme agent de négociation, le syndicat doit représenter au moins 50% des travailleurs plus un dans l'unité de négociation en cas de contrôle de la représentativité des syndicats («card check») et de 50% de votants plus un, en cas de scrutin<sup>101</sup>. Néanmoins, le contrôle de la représentativité n'est pas universellement reconnu et la plupart des syndicats sont reconnus par une élection à bulletin secret. Une fois le syndicat reconnu, il négocie une convention collective pour l'ensemble des employés de l'unité de négociation. Dans 19 Etats, les syndicats peuvent imposer une cotisation, dans 6 Etats et le District de Columbia, il n'existe aucune disposition légale et, dans 25 Etats, la cotisation de négociation est interdite<sup>102</sup>.

En l'absence de droit de négociation collective, les agents de la fonction publique peuvent recourir au processus législatif pour soulever des questions généralement réglées par négociation collective, comme les salaires, les prestations sociales et d'autres conditions de travail et, dans certains Etats, ils peuvent conclure des accords contraignants avec les employeurs qui le souhaitent. Une instance d'appel fédérale a jugé que l'interdiction de la négociation collective imposée aux agents publics en Caroline du Nord ne s'étend pas au travail de plaidoyer des syndicats<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Informations fournies par la NEA, valables en décembre 2011.

<sup>100</sup> Brochure de la NEA, «Collective bargaining: what it is and how it works», disponible sur <http://www.nea.org/home/16375.htm> et consultée le 12 mars 2013.

<sup>101</sup> La négociation collective dans la fonction publique: un chemin à suivre, CIT, 102e session, 2013, Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique, Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), p. 100, Rapport III (Partie 1B).

<sup>102</sup> Informations fournies par la NEA et valables en décembre 2011. Voir les diagrammes à la fin du chapitre.

<sup>103</sup> Gernigon, Bernard, *op. cit.*, p. 81.



Les écoles sous contrat («*charter schools*»), qui sont financées par des fonds publics, mais gérées par des groupes privés plutôt que par les districts scolaires, ne sont généralement pas couvertes par des organisations syndicales. Les conditions de travail sont fréquemment moins bonnes dans les écoles sous contrat. On observe toutefois une tendance croissante à la syndicalisation de ces établissements<sup>104</sup>. En 2010, quelque 12% des éducateurs et éducatrices des *charter schools* étaient représentés par un syndicat<sup>105</sup>.

Les professeures et les professeurs des établissements privés d'enseignement supérieur se sont vus refuser des droits de négociation collective par une décision du *National Labor Relations Board* (Conseil national des relations de travail)<sup>106</sup>.

Un grand nombre d'Etats interdit aux agents publics de faire grève et inflige des amendes ou des sanctions analogues. En l'absence de droit de grève, il existe parfois des mécanismes obligatoires d'arbitrage, de médiation et d'exploration. Ainsi, dans le Connecticut, le *Teacher Negotiation Act* de 1979 (loi sur la négociation des enseignantes et des enseignants) désigne un arbitre, qui est guidé par un certain nombre de critères, comme la capacité financière du district scolaire, le coût de la vie, les salaires et d'autres conditions d'emploi existant sur le marché du travail<sup>107</sup>. Dans les Etats où les agents publics disposent du droit de grève, certaines conditions doivent être remplies, comme la certification de l'unité de négociation, l'épuisement de toutes les procédures de règlement des conflits, l'expiration de la négociation collective en vigueur et un préavis adéquat à l'employeur. Dans bon nombre de ces Etats, les personnes qui travaillent dans les services essentiels ne peuvent, toutefois, pas faire grève et, dans la plupart des cas, les enseignants sont inclus dans cette catégorie.

Fin 2012, 68% des Etats autorisaient légalement les enseignants à négocier collectivement, tandis que six Etats seulement l'interdisaient. Plus de deux tiers des Etats ont institué des mécanismes de résolution des conflits. La négociation collective était donc bien établie et constituait une forme efficace de dialogue social dans des milliers de districts scolaires locaux dans tout le pays. L'AFT représente plus d'un million d'éducateurs et d'éducatrices de l'enseignement maternel, primaire, secondaire, supérieur et universitaire et la majorité d'entre eux jouissent du droit de négociation collective. La NEA représente 3,2 millions d'éducateurs et d'éducatrices dans près de 14 000 districts scolaires locaux et établissements d'enseignement supérieur et la majorité d'entre eux jouissent également du droit de négociation collective.

---

<sup>104</sup> *International Survey on Social Dialogue in the Education Sector, op.cit., p. 34.*

<sup>105</sup> *National Alliance for Public Charter Schools: <http://dashboard.publiccharters.org/dashboard/schools/page/union/year/2010>*

<sup>106</sup> *Ratteree, Bill, Social dialogue in education: national good practices and trends, document de réflexion pour la 11<sup>e</sup> session du CEART, Genève, 8-12 octobre 2012, p. 9.*

<sup>107</sup> *Gernigon, Bernard, op. cit., p. 85.*

### Tendances depuis la crise financière de 2008

Au début 2011, à l'issue des élections de mi-mandat, une tendance claire s'est dégagée pour restreindre les droits de négociation collective et leur portée pour les enseignants, mais aussi pour tous les agents de la fonction publique, du fait de l'élection de gouverneurs et de corps législatifs extrêmement conservateurs. Au Tennessee, le pouvoir législatif a purement et simplement abrogé la loi accordant le droit de négociation collective aux enseignants et a déclaré : « Aucun conseil local de l'enseignement ne négociera avec une organisation professionnelle d'employés ou un syndicat d'enseignants sur leurs conditions d'emploi »<sup>108</sup>.

Le rapport 2012 du CEART observe que : « Les difficultés budgétaires des Etats et les coûts des pensions, des soins de santé et d'autres prestations sociales des enseignants ont généralement été avancés comme les raisons majeures des changements souvent draconiens intervenus dans la portée de la négociation et la capacité de négocier. Cependant, les faits mettent plutôt en évidence un programme politique et idéologique de la droite, qu'il s'agisse du monde politique, des groupes de réflexion, de fondations privées et de chefs d'entreprise prônant une réduction générale du pouvoir de négociation de la fonction publique et, par extension, un affaiblissement de la participation des syndicats d'enseignants dans le processus politique »<sup>109</sup>.

La NEA a épinglé certains des changements les plus flagrants :

- adoption de lois interdisant le droit de prélèvement à la source des cotisations syndicales dans le Michigan, en Alabama, en Arizona et dans le Wisconsin ; cette interdiction est contestée devant la justice en Arizona, dans le Michigan et en Alabama ;
- abrogation de la plupart des droits de négociation collective pour la majorité des agents publics dans le Wisconsin (les éducateurs et les éducatrices de l'enseignement public ne peuvent négocier leurs salaires qu'à concurrence du taux d'inflation) ;
- abrogation des droits de négociation collective des enseignantes et des enseignants au Tennessee. Ils ont été remplacés par un processus restant à définir et baptisé « *collaborative conferencing* ».

Autres changements :

- restriction de la portée de la négociation collective aux salaires des enseignants, en excluant du processus, conformément à la législation des Etats, des questions telles que le recrutement des enseignants, les procédures disciplinaires et de renvoi des enseignants, y compris les décisions relatives aux effectifs en cas de réduction de nombre d'enseignants en raison de contraintes financières, les critères de gestion des performances et d'évaluation des enseignants, la rémunération fondée sur les performances, le temps de travail et les heures de travail, sans oublier les options

---

<sup>108</sup> Informations fournies par la NEA. Voir les cartes à la fin du chapitre.

<sup>109</sup> Ratteree, Bill, *op.cit.*, p. 9.



- de restructuration, y compris l'externalisation et les partenariats public-privé (Indiana, Michigan, Tennessee, Wisconsin);
- limitation des procédures de résolution des conflits (Indiana et Tennessee);
  - interdiction des grèves ou conditions renforcées d'approbation des membres pour les grèves (Illinois, Wisconsin);
  - imposition du rejet, de la modification ou de la révocation unilatérale de la convention collective lorsque le district scolaire est placé sous le contrôle d'un gestionnaire d'urgence nommé conformément à la législation sur la responsabilité budgétaire (Michigan).

Un autre problème vient du fait que les employeurs ont réclamé que les salariés interviennent davantage dans le paiement des assurances santé ou adoptent des plans couvrant moins bien les bénéficiaires. Alors que les agents publics ne négocient pas les prestations de retraite, étant donné qu'elles sont déterminées par la loi de l'Etat, des tentatives répétées ont eu lieu pour supprimer des plans de retraite pour les fonctionnaires et les remplacer par des plans de retraite à cotisations déterminées.

### Stratégies syndicales

Compte tenu de ces interdictions et restrictions imposées à la négociation collective, les syndicats ont dû remobiliser leurs affiliés et la communauté dans son ensemble, notamment pour réfuter les arguments alléguant que les syndicats seraient en partie responsables de la crise économique ou empêcheraient le pays de se relever. Les organisations ont eu fort à faire pour faire entendre que la négociation collective joue un rôle majeur dans la fourniture d'une éducation de qualité en répondant aux besoins des enseignants tout autant que des élèves.

### «Repenser et reconstruire»

La décision de supprimer le prélèvement automatique des cotisations sociales sur le salaire des éducateurs et des éducatrices dans le Michigan, en Alabama, en Arizona, dans le Wisconsin et en Caroline du Nord (décision infirmée par la suite en Caroline du Nord) a, bien évidemment, représenté un enjeu de taille pour les syndicats. Néanmoins, cela a également été l'occasion de repenser et de reconstruire leur base .

La NEA a organisé des discussions en tête à tête avec des enseignants et des professionnels de l'encadrement et a réalisé des enquêtes auprès de ses affiliés afin de revoir ses programmes et ses services. La NEA a également lancé un ambitieux programme pour transformer la profession enseignante en introduisant un plan en trois points<sup>110</sup>. Aux termes de ce plan, «Si nous voulons créer un système éducatif pour les élèves du XXI<sup>e</sup> siècle, nous devons transformer ce système, y compris la profession enseignante. Etant donné que les enseignantes et les enseignants sont les mieux placés pour savoir ce

<sup>110</sup> *Leading the Profession: NEA's Three-Point Plan for Reform, déclaration du Président de la NEA, Dennis Van Roekel, 8 décembre 2011 : [http://www.nea.org/assets/docs/NEA\\_3point\\_plan\\_for\\_reform.pdf](http://www.nea.org/assets/docs/NEA_3point_plan_for_reform.pdf)*

que nous faisons, ils doivent prendre la responsabilité de conduire la transformation de notre profession». Après avoir écouté les conseils de ses membres et de ses dirigeants, la NEA a identifié trois domaines dans lesquels elle pense que des mesures pourraient et devraient être prises pour transformer la profession: 1) relever le niveau d'accès à la profession; 2) veiller à ce que les enseignantes et les enseignants qui donnent cours maintiennent un niveau élevé grâce à des systèmes tels que l'assistance et la révision par les pairs et 3) former et habiliter les dirigeants à transformer notre profession.

L'AFT a lancé de nombreuses campagnes pour lutter contre le démantèlement systématique de l'enseignement public par les «réformateurs de l'éducation». Parmi ces efforts figurent l'initiative d'adopter un syndicalisme «axé sur des solutions» dans les communautés locales à travers les Etats-Unis, des propositions visant à renforcer la professionnalisation de l'enseignement en relevant le niveau de formation des enseignants, des campagnes destinées à limiter les enjeux des tests normalisés et des alliances élargies et renforcées avec des groupes de parents et d'autres partenaires communautaires.

### Campagne «We Are Ohio»

Le projet de loi n° 5 du Sénat a été signé par le Gouverneur John Kasich en mars 2011 et visait à interdire la négociation collective pour les agents publics de l'Ohio. Aucune consultation des agents du secteur public n'avait été menée avant la présentation de ce projet de loi au Sénat. L'AFT et la NEA ont été des acteurs majeurs de la campagne «We Are Ohio», une coalition mûe par les citoyens, basée dans la communauté et bipartite, dont le but était d'empêcher l'adoption du projet de loi et qui était soutenue par les organisations de travailleurs de tout l'Etat. La coalition devait réunir 230 000 signatures en 90 jours pour appeler à un référendum et bloquer l'entrée en vigueur de la loi. Une pétition de citoyens de l'Etat a été organisée, qui a recueilli plus d'un million de signatures. La coalition a recruté plus de 17 000 bénévoles qui ont mené une campagne massive de démarchage auprès des personnes syndiquées et du grand public afin de les faire voter contre le projet de loi. La NEA a mis à la disposition de la campagne 177 membres de son personnel, venus de 22 Etats, et des membres du *Cleveland Teachers Union*, affilié à l'AFT, ont passé plus de 300 000 appels téléphoniques. La campagne a élaboré une excellente stratégie médiatique et a été soutenue par des sondages et des enquêtes afin de voir comment se présentait le vote. Le référendum a été une cuisante défaite pour les partisans du projet de loi, avec un taux de participation exceptionnellement élevé et une majorité de 68% de voix contre et 32% de voix pour le projet de loi en novembre 2011.

Ce vote, qui a marqué la première fois où les droits de négociation collective des agents publics ont été confirmés par un scrutin à l'échelle d'un Etat, a envoyé un signal clair que les citoyens de l'Ohio ne resteraient pas les bras croisés en laissant les politiciens transformés des fonctionnaires motivés des boucs émissaires d'une crise économique qu'ils n'ont pas provoquée.



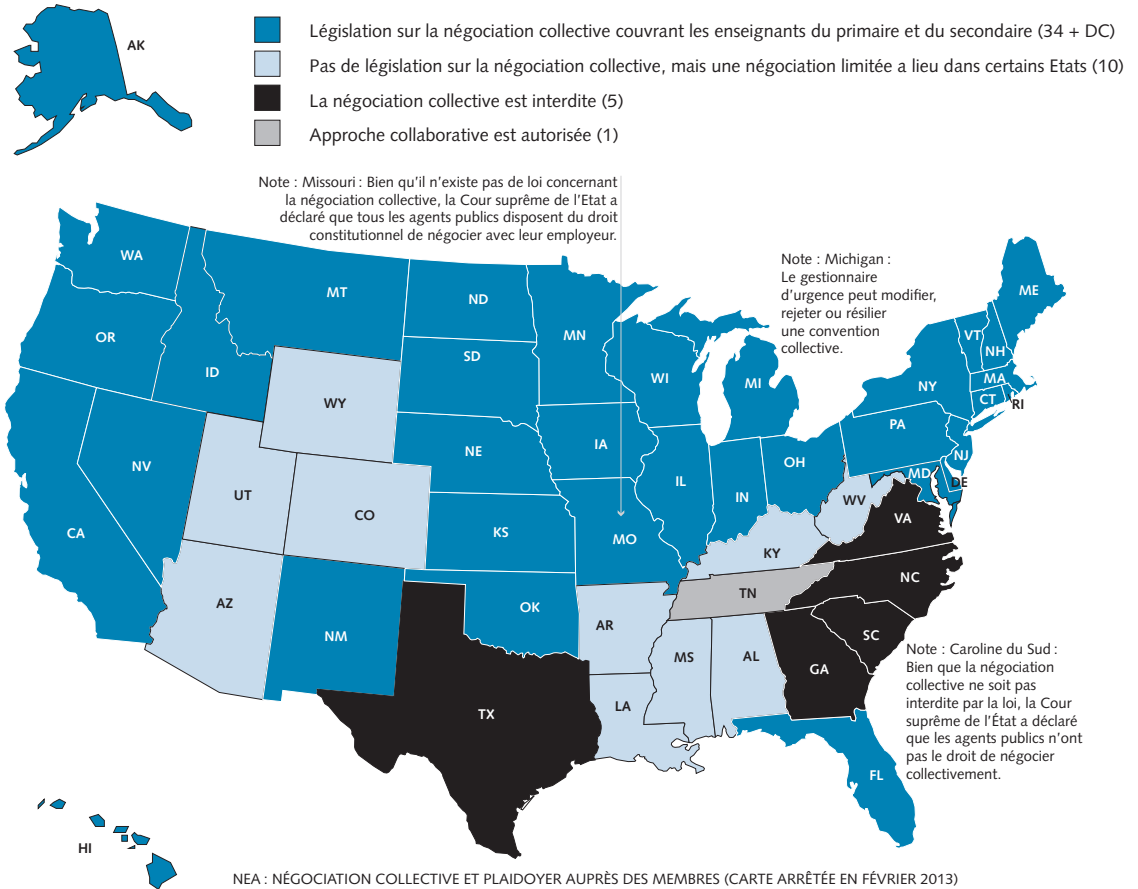
*«Ceux qui oseraient retirer les droits de négociation collective à des citoyens qui travaillent dur vont désormais y réfléchir à deux fois», a déclaré Randi Weingarten, Président, la nuit du vote. «Les électeurs de l'Ohio ont clairement montré qu'il y a un prix à payer quand on s'en prend à la classe moyenne.»*

*«En tant qu'enseignantes et enseignants, nous avons fait appel aux parents et leur avons expliqué quelles pourraient être les conséquences sur la qualité de l'éducation, la taille des classes et d'autres questions. Nous avons voulu "mettre un visage" sur la loi parce que la communauté fait confiance à l'avis des enseignants. La campagne a duré plus de 9 mois et elle a constitué un énorme investissement en temps et en ressources. Pourtant, nous sommes tous restés mobilisés, nous avons apporté notre écot et nous avons partagé nos ressources», Daaiyah Bilal-Threats, Directrice du centre de gouvernance de la NEA<sup>111</sup>.*

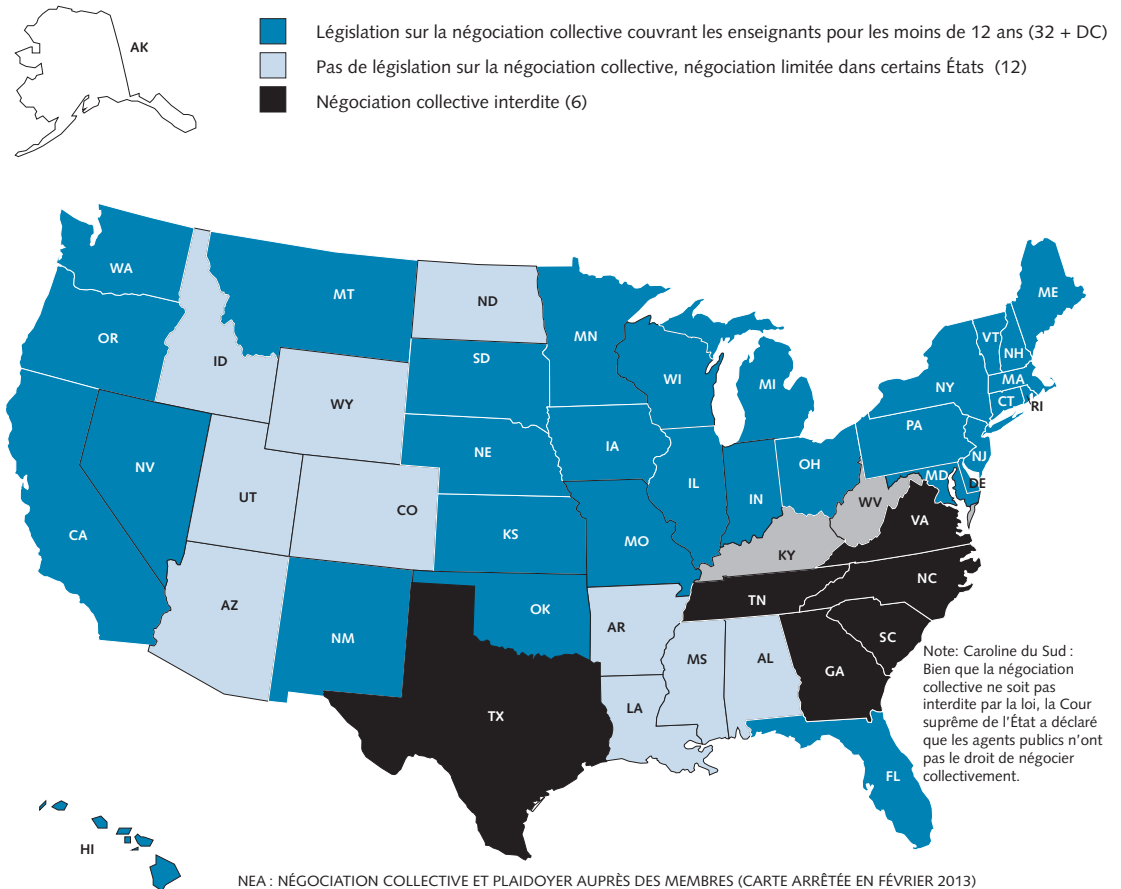


## Droit de négociation collective aux Etats-Unis






### État du droit de négociation collective des enseignants pour les moins de 12 ans

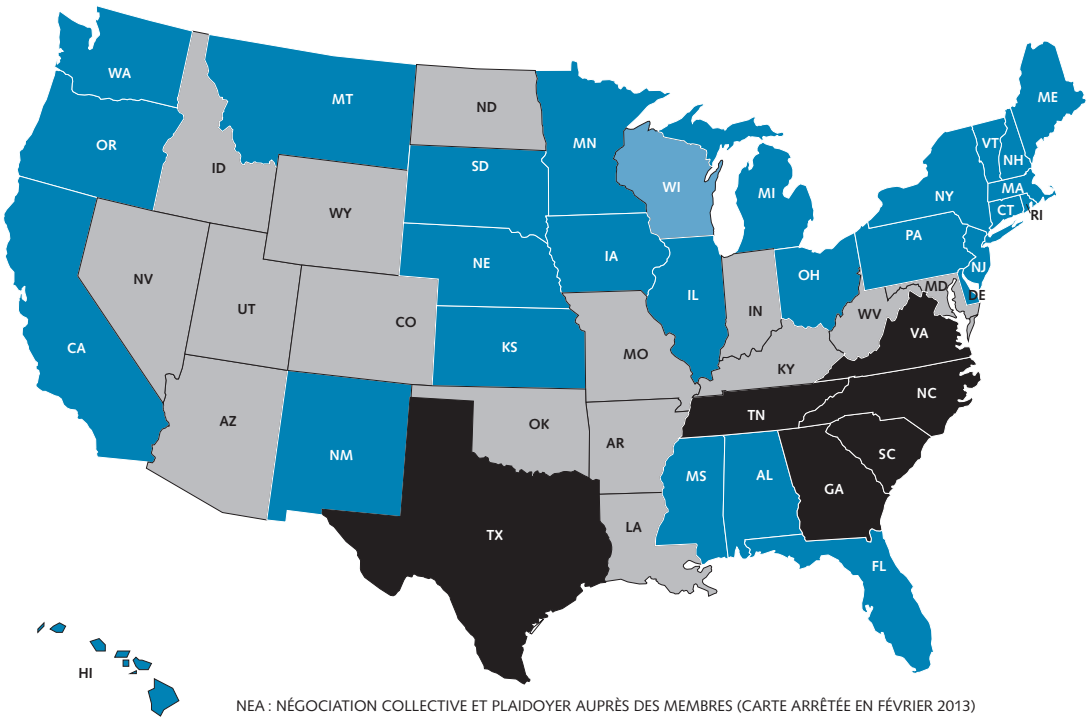


## État de la législation en matière de négociation collective dans le secteur de l'éducation pour les enseignants du primaire, du secondaire et du supérieur

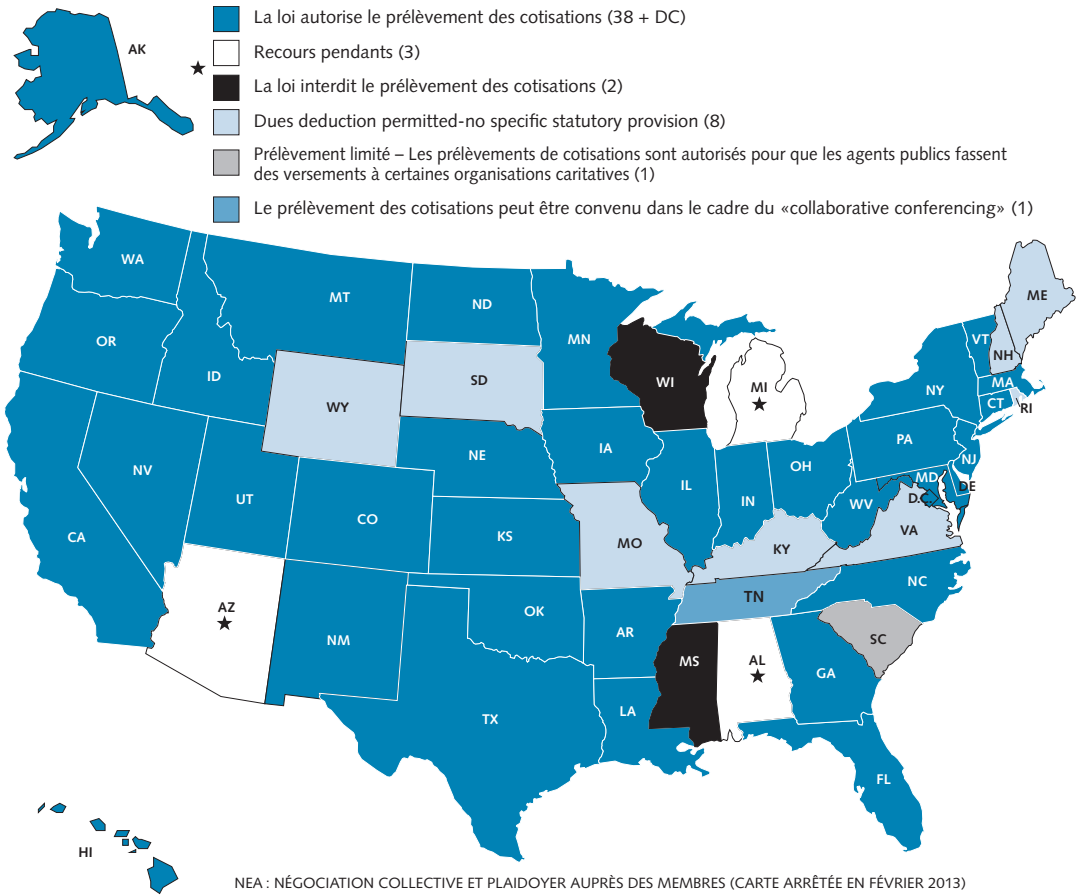


## État de la négociation collective pour les enseignants des universités publiques, des collèges communautaires («community college») et des établissements supérieurs proposant un cycle de 4 ans

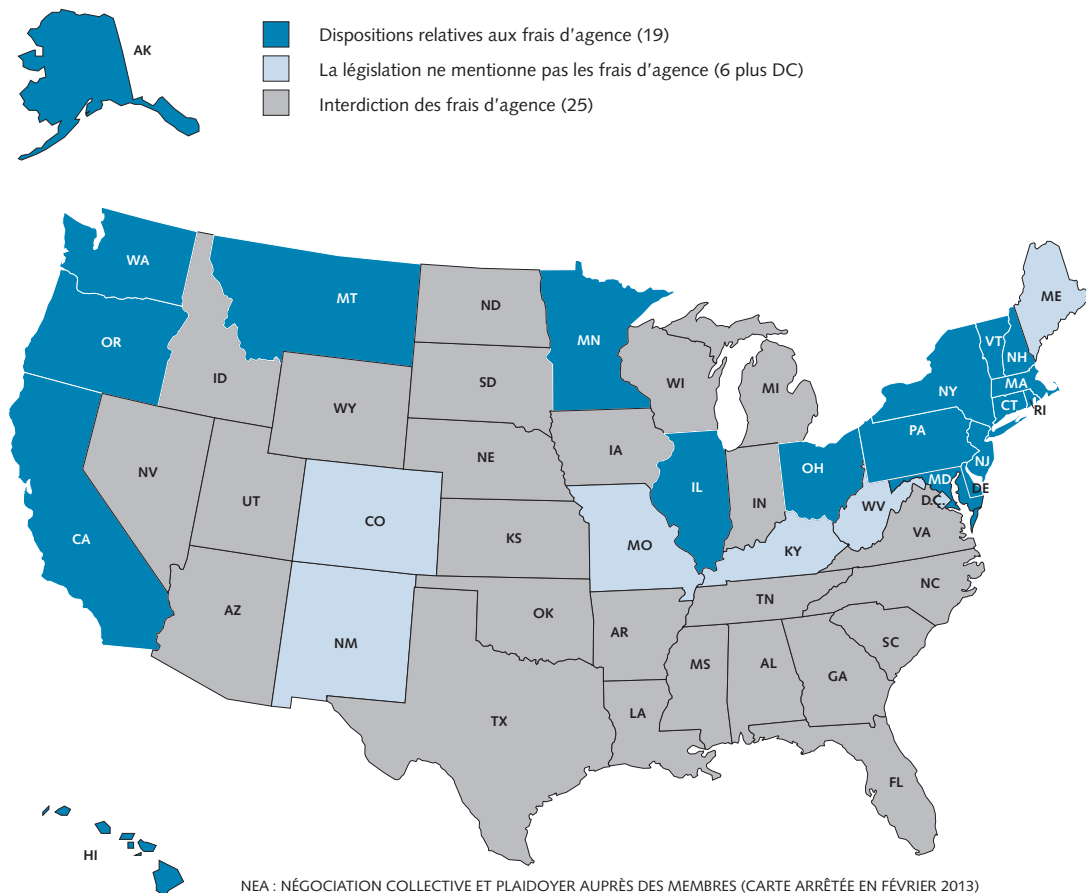
-  Législation sur la négociation collective couvrant les enseignants des établissements publics d'enseignement supérieur proposant un cycle de 4 ans (26+DC)
-  Législation sur la négociation collective couvrant les enseignants des collèges communautaires, mais pas ceux des établissements d'enseignement supérieur proposant un cycle de 4 ans (1)
-  Législation sur la négociation collective couvrant les enseignants des établissements proposant un cycle de 4 ans, mais pas les collèges communautaires (1)
-  Pas de législation sur la négociation collective, la négociation a lieu par accord mutuel entre les parties dans certains États
-  Négociation collective interdite



## Résumé des dispositions légales en matière de prélèvement des cotisations syndicales



## Résumé des dispositions relatives aux frais d'agence (agency fee)



## Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2008 : 13,8%	5,5%	1,1%
2009 : 13,1%	5,4%	-2,6%
2010 :		2,8%
2011 :		1,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi