

La négociation collective dans la fonction publique : *un chemin à suivre*

Étude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique
OIT 2013

Commentaires et recommandations de suivi de l'Internationale de l'Éducation

1. L'IE se félicite de ce rapport riche en informations sur l'étude d'ensemble de l'OIT. La convention n° 151 a été adoptée voici 35 ans et il était donc grand temps que la CIT se penche sur cette question primordiale. Nous espérons qu'il ne faudra pas attendre 35 ans de plus avant de voir une nouvelle évaluation de suivi.
2. L'IE se réjouit de l'affirmation de la Commission d'experts sur l'interdépendance entre les libertés civiles et les droits syndicaux et sur la contribution de la négociation collective à la fourniture de services publics de qualité. Le rapport observe, par ailleurs, que la négociation collective peut effectivement contribuer à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'égalité.
3. L'IE note avec satisfaction que le rapport souligne une fois de plus les droits fondamentaux des enseignants de l'enseignement tant public que privé en matière de liberté syndicale et de négociation collective. La commission note, en particulier, que le droit de négociation collective devrait être reconnu à tous les enseignants du secteur public, qu'ils soient ou non considérés par la législation nationale comme relevant de la catégorie des fonctionnaires, ainsi qu'au personnel exerçant des fonctions techniques et d'encadrement dans le secteur de l'éducation.
4. Dans ce contexte, l'IE rappelle que la recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant exige clairement que les salaires et les conditions de travail des enseignants soient négociés par leurs organisations par voie de réglementation ou par voie d'accord entre les parties (paragraphes 82 et 83) et que cette position a été soutenue dans la recommandation postérieure sur l'enseignement supérieur et dans les recommandations du Comité conjoint OIT-UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant (CEART).
5. Il est encourageant que le rapport constate une hausse globale des consultations bipartites et de la négociation collective dans le secteur public, tout particulièrement en Europe, en Océanie et en Amérique latine. Le rapport rappelle également que les conventions n^{os} 151 et 154 peuvent être ratifiées indépendamment de la taille du pays, du nombre de personnes employées dans la fonction publique ou encore de l'étendue de l'économie informelle.
6. **Toutefois**, de l'avis de l'IE, le rapport ne reflète pas adéquatement la détérioration générale des relations de travail dans la fonction publique et des mécanismes de dialogue social. L'IE ne cesse de recevoir des rapports de ses affiliés décrivant les principaux obstacles à l'application

effective des droits de négociation collective, même dans les pays où une législation autorisant la négociation collective a été introduite relativement récemment, ce qui est notamment le cas de l'Ouganda et de la Colombie.

7. La commission constate, à juste titre, la généralisation du recours, dans le secteur public, à des contrats régis par le droit privé du travail, notamment des contrats temporaires de courte durée et renouvelés à plusieurs reprises, et le recours à des contrats de services, qui sont aujourd'hui fréquents dans le secteur de l'éducation. La commission note que certaines de ces modalités privent effectivement les travailleurs d'un accès aux droits en matière de liberté syndicale et de négociation collective ou peuvent les dissuader de s'affilier à un syndicat. Elle recommande – et l'IE soutient pleinement cette recommandation – que les États membres concernés examinent l'impact de ces formes d'emploi sur l'exercice des droits syndicaux (paragraphe 560).

8. L'IE souscrit pleinement à la préoccupation de la commission concernant la tendance de certaines juridictions à privilégier les droits individuels en matière d'emploi au détriment des droits collectifs. La commission affirme catégoriquement que cette tendance va à l'encontre des principes de l'OIT.

9. S'agissant du contenu des accords collectifs, la commission note que les parties devraient être libres de déterminer, dans les limites des lois et de l'ordre public, le contenu de leurs accords. Elle confirme que « *les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l'étendue des sujets qui peuvent être négociables sont souvent incompatibles avec la convention* ». Elle cite à ce propos un cas se rapportant au secteur de l'enseignement public, où le Comité de la liberté syndicale a estimé que « *la détermination des lignes générales de la politique de l'enseignement, bien qu'elle constitue une question sur laquelle il peut être normal de consulter les organisations du personnel enseignant, ne se prête pas à des négociations collectives, mais que la négociation collective concernant les conséquences des décisions de politique éducative sur les conditions de l'emploi* » doit être possible (cas n° 1951 concernant le Canada).

10. L'IE encourage les gouvernements à adopter les exemples de bonnes pratiques que l'étude met en exergue. En particulier, l'IE juge très positivement les approches des partenariats pour la qualité décrites dans le rapport, ainsi que la législation accordant le droit de négociation collective aux agents contractuels et temporaires dans l'administration publique, la législation qui prévoit le renversement de la charge de la preuve dans les cas de discrimination antisyndicale et les programmes de sensibilisation gouvernementaux sous la forme de programmes télévisés et radiodiffusés et d'autres activités de formation afin de faire connaître la nouvelle législation en matière de négociation collective dans la fonction publique.

11. L'étude affirme la position de la Commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale concernant la négociation collective en période de crise économique grave. L'IE a réalisé une étude des tendances de la négociation collective depuis 2008 et il est clair que, dans les pays

les plus touchés par la crise économique, de nombreux gouvernements ont imposé des limitations considérables aux droits de négociation collective, en recourant parfois à un décret-loi d'exécution :

- a) la révocation immédiate des accords collectifs existants ;
- b) le gouvernement a imposé des accords salariaux ou des gels des salaires plutôt que de recourir aux mécanismes de conciliation et d'arbitrage existants ;
- c) la législation interdit la grève et impose des négociations obligatoires ;
- d) l'adoption de nouveaux pouvoirs exécutifs visant à suspendre ou à modifier, en tout ou en partie, les accords collectifs, sans obligation de négocier au préalable avec les syndicats ou de saisir un quelconque organe de conciliation ou d'arbitrage ou une quelconque instance tripartite sur la question ;
- e) la nouvelle législation interdit la négociation collective dans la fonction publique, y compris pour les enseignants.

12. Dans ce contexte, comme le dit l'étude, « pleinement consciente des conséquences de sa position », la commission signale que les accords collectifs en vigueur **doivent** être respectés et que les mesures de stabilisation économique ne devraient pouvoir se matérialiser qu'à l'expiration de la validité de ces accords. La commission souligne également que les limitations au contenu des négociations collectives futures, notamment en matière de salaires, sont admissibles à condition d'être précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et de remplir les conditions suivantes :

- (i) s'appliquer à titre exceptionnel ;
- (ii) se limiter à l'indispensable ;
- (iii) ne pas dépasser une période raisonnable et
- (iv) s'accompagner de garanties destinées à protéger effectivement le niveau de vie des travailleurs intéressés, particulièrement ceux qui seront le plus touchés.

13. L'IE appelle donc les gouvernements concernés à procéder à une révision urgente de type « on efface tout et on recommence ». Le recours continu à l'arbitrage obligatoire et l'imposition par voie législative de réductions salariales et d'autres conditions pendant plusieurs années sont des mesures qui vont non seulement à l'encontre des principes fondamentaux de l'OIT, mais qui, comme l'indique le rapport, peuvent représenter des risques incalculables pour les institutions démocratiques.

14. Dans ce contexte, l'IE estime en outre que les recommandations que la commission adresse à l'UE, au FMI et à la Banque mondiale au sujet de la nécessité de consultations effectives des organisations de travailleurs et de la nécessité de tenir pleinement compte des obligations des États dérivées des conventions de l'OIT sont particulièrement importantes. L'IE est convaincue que le conseil d'administration de l'OIT et le BIT assureront le leadership fort et déterminant nécessaire pour faire réellement appliquer les conventions dans la pratique afin d'atteindre une cohérence politique entre toutes les institutions internationales.

Recommandations de l'IE sur le chemin à suivre

15. L'IE propose les recommandations suivantes pour un suivi immédiat :

- a) les gouvernements des pays qui ne l'ont pas encore fait devraient s'efforcer de ratifier les conventions n^{os} 151 et 154 dans les plus brefs délais ;
- b) les gouvernements devraient instaurer un mécanisme tripartite afin d'évaluer le fonctionnement des procédures actuelles de consultation et de négociation collective dans la fonction publique en vue de renforcer leurs dispositions ;
- c) les gouvernements des pays qui ont mis en place des conseils de négociation conjoints pour le secteur public et d'autres mécanismes nationaux de dialogue social devraient évaluer leur fonctionnement afin de s'assurer que ces mécanismes fonctionnent efficacement, se réunissent régulièrement, sont dotés de ressources suffisantes et que les parties disposent des données sociales et économiques nécessaires pour contribuer aux négociations ;
- d) les gouvernements qui font actuellement l'objet d'un examen par les instances de surveillance de l'OIT en matière de droits de liberté syndicale et de négociation collective dans la fonction publique, doivent mettre pleinement en œuvre les recommandations de ces instances, en consultation avec les partenaires sociaux et, si nécessaire, demander l'assistance technique de l'OIT.

16. Étant donné l'importance de cette question, qui est liée au mandat de base de l'OIT, l'IE propose également que l'OIT adopte **un programme d'action intégré quadriennal sur la promotion de la négociation collective dans la fonction publique**. Il pourrait s'appuyer sur le programme sectoriel existant pour promouvoir la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 et prévoir dans le programme et le budget 2014-2015 la promotion du *Manuel des bonnes pratiques en matière de ressources humaines dans la profession enseignante*. Il pourrait également contribuer à « renforcer la conformité du lieu de travail par l'intermédiaire de l'inspection du travail ».

17. Bien que le programme proposé puisse couvrir tous les grands secteurs ayant un volet de service public, comme l'éducation, la santé, les médias, les services postaux et le transport, il devrait être axé sur des activités sectorielles spécifiques. Le programme pourrait comprendre les actions suivantes :

- a) campagne de promotion de la ratification des conventions n^{os} 151 et 154, avec production de matériel promotionnel (affiches, notes contextuelles et brochures) et un centre d'informations majeur et actif sur le site internet de l'OIT ;
- b) échange d'informations par le biais d'un bulletin d'information électronique ;
- c) programmes infrarégionaux de formation tripartite (régions à déterminer, mais certainement la région arabe et la région Asie-Pacifique) ;
- d) plans d'action nationaux spécifiques en vue d'instaurer ou de renforcer :
 - des accords de partenariat pour des services publics de qualité ;

- un mécanisme bipartite afin de résoudre le problème des formes précaires d'emploi dans la fonction publique ;
 - des instances nationales de négociation et un mécanisme de résolution des conflits ;
 - des mécanismes intégrés de contrôle ;
- e) une étude bipartite ou des programmes d'échange afin d'évaluer les systèmes de négociation et les questions connexes ;
- f) des programmes de formation destinés aux services d'application des lois sur la liberté syndicale ;
- g) des programmes de formation sur les conventions n^{os} 151 et 154 à destination des institutions financières internationales impliquées dans les missions d'évaluation nationales relatives aux mesures de stabilisation économique, conduisant à un accord sur un mécanisme de conformité type pour le protocole d'accord national.

18. L'IE recommanderait en outre la mise sur pied d'un petit groupe de travail réunissant les fédérations syndicales mondiales intéressées afin d'aider à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance de ce programme d'action quadriennal destiné à promouvoir la négociation collective dans la fonction publique.

<fin>